



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE DIREITO

ALESSANDRA RAMOS CARDOSO
200013416

**A argumentação legislativa no Projeto de Lei nº 3626, de 2023, que regulamenta
as apostas de quota fixa no Brasil:**

Análise conforme as racionalidades legislativas de Manuel Atienza

Brasília, DF
2024

**A argumentação legislativa no Projeto de Lei nº 3626, de 2023, que regulamenta
as apostas de quota fixa no Brasil:**

Análise conforme as racionalidades legislativas de Manuel Atienza

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado na Faculdade de
Direito como requisito para outorga
de bacharel em Direito da
Universidade de Brasília.

Orientadora: Roberta Simões
Nascimento.

Brasília, DF

2024

**A argumentação legislativa no Projeto de Lei nº 3626, de 2023, que regulamenta
as apostas de quota fixa no Brasil:**

Análise conforme as racionalidades legislativas de Manuel Atienza

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na
Faculdade de Direito como requisito para outorga de
bacharel em Direito da Universidade de Brasília.

Orientadora: Roberta Simões Nascimento

Banca Examinadora:

Roberta Simões Nascimento - Orientadora
Universidade de Brasília

Pietro Cardia Lorenzoni
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

João Paulo Gualberto Forni
Universidade Federal de Minas Gerais

Brasília, DF

2024

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, que me protegeu, me sustentou, me amparou, me direcionou, fechou e abriu portas, para que eu chegasse até aqui.

À Alessandra de cinco anos atrás, por ter abraçado seus sonhos e acreditado fielmente neles. Por ter aprendido, com dezessete anos, que todo esforço retorna, mesmo que a consequência seja a saudade dolorosa da família e uma nova vida em outra cidade. Como resultado, a oportunidade de ser graduada em Direito pela Universidade de Brasília é o meu maior orgulho, pois me formei em uma das maiores faculdades do país.

À minha mãe, maior amor do mundo, Joelma Ramos, por ser meu exemplo de mulher e de força. Esteve comigo em cada fase dessa graduação e fez o impossível pela minha educação, segurança e bem-estar, mesmo que isso significasse minha distância. Ela sempre me deixou voar, foi minha maior incentivadora e acreditou no meu potencial quando, por vezes, duvidei. Registro aqui minha gratidão por sonhar meus sonhos e ser meu apoio incondicional. Essa é nossa!

Ao meu pai, Sandro Cardoso, meu maior admirador, nunca hesitou em ressaltar minhas qualidades e o quanto tem orgulho da minha trajetória; ao meu irmão e melhor amigo, Alessandro Cardoso, por tamanha parceria e cumplicidade; e à minha amada sobrinha, Zayla Maria, por me apresentar um amor imensurável. Vocês são minha sorte no mundo!

Aos meus amigos de vida, Layane Valverde, Isadora Roncen, Luidi Roncen, Giovana Mendes, Ana Luísa Melo, Ana Beatriz Lima, Marcela Côrtes e aos meus primos, Elen Cardoso, Raul Cardoso, Francielly e Thaís Cardoso que, em tantas versões, me amaram e torceram pelo meu sucesso. À minha família e, em especial, aos meus tios Robenilson e Nadja, por sempre me incentivarem e estarem dispostos a me ajudar.

Aos amigos que encontrei em Brasília, Catarina Hoff, Breno Ribeiro e Mariane Theodoroviz. Vocês são presentes da vida, foram casa, amor, cuidado e proteção. Sem vocês tudo teria sido muito mais difícil. Eu amo vocês, obrigada.

À Ana Izabel Páscoa, minha companheira da UnB, que partilhou e tornou a jornada da graduação bem mais leve. Com toda certeza, ganhei uma amiga para a vida.

Ao escritório Figueiredo & Velloso Advogados, por me ensinar além da prática, ser o responsável pela profissional que me tornei e me apresentar pessoas incríveis que levarei em meu coração, em especial, à Nathalia Pedrosa, minha chefe, mentora e amiga, que me apresentou a área de Relações Governamentais, mas me ensina muito além disso; e à Ana Beatriz Alves, minha irmã de alma, a minha profunda gratidão por apoiar os meus projetos e

partilhar os desafios diários, sendo sinônimo de acalento e parceria de outras vidas.

Por fim, à minha orientadora, Roberta Simões Nascimento por me ajudar na condução desse trabalho e à minha banca, Pietro Cardia Lorenzoni e João Paulo Gualberto Forni, por aceitarem fazer parte desse momento indescritível na minha carreira. Suas ponderações e orientações foram essenciais para meu aperfeiçoamento acadêmico.

A Deus, que me permite sonhar cada vez mais alto e me protege enquanto trilho lindos caminhos. À minha família, meu porto seguro e fonte de amor infindável.

RESUMO

O presente trabalho analisa a argumentação legislativa apresentada para aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 3.626/2023, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa. A análise utiliza documentos como atas taquigráficas, pareceres e relatórios que são algumas fontes utilizadas para analisar e compreender as razões legislativas e o nível de qualidade. O primeiro capítulo aborda o marco teórico utilizado, com a revisão de literatura sobre os modelos de análise de argumentações legislativas, a partir de método sistemático-dedutivo, com as teorias de Jean-Daniel Delley e Manuel Atienza. Além disso, a técnica utilizada é o estudo de caso, com uma metodologia empírico-qualitativa, por meio de análise documental. O segundo capítulo apresenta os detalhes da tramitação do PL analisado, as questões controversas e explica outros aspectos necessários à contextualização do cenário das apostas de quota fixa no Brasil. O terceiro capítulo realiza a análise da argumentação legislativa e enquadra os argumentos nas racionalidades legislativas de Manuel Atienza. Ao fim, concluiu-se que a proposição tramitou de forma rápida para os padrões brasileiros, sem prejuízo da apresentação de razões legislativas para sua aprovação, com elevado número de emendas, o que evidencia o engajamento parlamentar e a complexidade da discussão, tendo sido realizadas intensas modificações no texto normativo. Além disso, o argumento mais controverso diz respeito à adição dos jogos on-line na redação final, dado que essa escolha não foi bem justificada ante as objeções levantadas durante o debate parlamentar, bem como as irracionalidades teleológica e ética constatadas, sobretudo em razão da falta de audiência pública na Câmara dos Deputados, e a decorrência dos efeitos negativos ocasionados: a ludopatia e a manipulação de resultados, os quais não foram devidamente trabalhados no âmbito da discussão.

PALAVRAS-CHAVE: Debate parlamentar. Justificação legislativa. Teoria da argumentação. Legística. Racionalidades legislativas. Aposta de quota fixa. Jogo on-line. Regulamentação.

ABSTRACT

This paper analyzes the legislative arguments presented for the approval of Bill (PL) No. 3,626/2023, which provides for the lottery modality called fixed-odds betting. The analysis uses documents such as shorthand minutes, opinions and reports, which are some of the best sources for analyzing and understanding the legislative reasons and the level of quality. The first chapter addresses the theoretical framework used, with a literature review on models for analyzing legislative arguments, based on a systematic-deductive method, with the theories of Jean-Daniel Delley and Manuel Atienza. The second chapter presents the details of the processing of the analyzed PL, the controversial issues and explains other aspects necessary to contextualize the scenario of fixed-odds betting in Brazil. The third chapter analyzes the legislative arguments and frames the arguments within the legislative rationales of Manuel Atienza.

At the end, it was concluded that the proposal was processed quickly by Brazilian standards, without prejudice to the presentation of legislative reasons for its approval, with a high number of amendments, which demonstrates the parliamentary engagement and the complexity of the discussion, with extensive modifications having been made to the normative text. Furthermore, the most controversial argument concerns the addition of online games in the final text, given that this choice was not well justified in view of the objections raised during the parliamentary debate, as well as the teleological and ethical irrationalities found, especially due to the lack of a public hearing in the Chamber of Deputies, and the negative effects caused by the law: gambling addiction and manipulation of results, which were not properly addressed in the scope of the discussion.

KEY-WORDS: Parliamentary debate. Legislative justification. Argumentation theory. Legistics. Legislative rationales. Fixed odds bet. Online game. Regulation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. ANÁLISE DA ARGUMENTAÇÃO LEGISLATIVA: MODELOS DE ANÁLISE LEGISLATIVA SEGUNDO JEAN-DANIEL DELLEY E MANUEL ATIENZA	12
1.1. A legística e os métodos que objetivam melhorar a qualidade da produção legislativa	12
1.2. Procedimento metódico de análise legislativa proposto por Jean-Daniel Delley	17
1.3. Teoria da legislação e argumentação legislativa proposta por Manuel Atienza	22
2 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI N° 3.626 DE 2023 QUE REGULA AS APOSTAS DE QUOTA FIXA	31
2.1. Histórico da regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil	31
2.2 A MP n° 1.182/2023	38
2.3 Tramitação do Projeto de Lei n° 3.626/2023	40
2.4. Principais argumentos suscitados no debate do Projeto de Lei n° 3.626	45
2.5 O Veto n° 49/2023	48
3 AS RAZÕES LEGISLATIVAS DO PL 3.626/2023 CONFORME AS RACIONALIDADES DE MANUEL ATIENZA	51
3.1 Razões linguísticas (R1)	51
3.2 Racionalidade jurídico-formal (R2)	55
3.3 Racionalidade pragmática (R3)	59
3.4 Racionalidade teleológica (R4)	62
3.5 Racionalidade ética (R5)	65
3.6. Síntese da análise das racionalidades legislativas e da tramitação do PL n° 3626/2023	67
CONCLUSÃO	72
BIBLIOGRAFIA	75
ANEXO	79

INTRODUÇÃO

O propósito deste trabalho é analisar a argumentação legislativa, conforme a teoria de Manuel Atienza, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 3.626/2023, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, cujo objetivo é regulamentar as apostas de quota fixa, que foram legalizadas em 2018, a fim de arrecadar e fiscalizar as casas de apostas que operam no país. O PL foi apresentado em 25 de julho de 2023; aprovado na Câmara dos Deputados em 13 de setembro de 2023; aprovado no Senado Federal em 12 de dezembro de 2023; e, em 21 de dezembro de 2023, foi aprovada a redação final, em sessão deliberativa extraordinária, na Câmara dos Deputados. O PL originou a Lei nº 14.790/2023 que foi sancionada pelo presidente da República no dia 29 de dezembro de 2023.

O PL foi escolhido em razão de apresentar importante debate no país, já que tradicionalmente o Brasil possuía um histórico contrário aos jogos de apostas, sendo uma questão que suscitou diversos argumentos no Congresso Nacional, em razão da regulamentação de um novo mercado no Brasil: o mercado de apostas. Além de representar discussão nova no mundo jurídico, que ocasiona debates com a sociedade, em razão das inúmeras consequências.

Inclusive, até o momento, não se conhece investigação que aprofunde a análise das razões legislativas no PL nº 3.626/2023. Desse modo, algumas perguntas nortearão o presente trabalho como: Quais argumentos legislativos foram utilizados para aprovação do PL nº 3.626/2023? O que a análise desse PL revela? A proposição tem forma linguisticamente adequada? É sistemática? É eficaz? É efetiva? É axiologicamente adequada? É eficiente? A pesquisa se dedica a responder cada uma dessas questões. A técnica utilizada é o estudo de caso, com uma metodologia empírico-qualitativa, por meio de análise documental como as atas taquigráficas, relatórios, pareceres, audiências públicas, todos disponíveis nos sites oficiais das Casas Legislativas por onde tramitou o PL nº 3.626/2023.

Além disso, no que diz respeito ao caráter qualitativo da pesquisa, adota-se o marco teórico da teoria da legislação e da argumentação legislativa, considerando os avanços da Legística e dos princípios que orientam a qualidade da deliberação legislativa. Aplicam-se as preocupações e lentes desses campos de conhecimento para iluminar a análise da argumentação legislativa e da tramitação do PL nº 3.626/2023, com foco nas intercorrências, emendas e discussão parlamentar.

Assim, o trabalho estrutura-se da seguinte forma: o primeiro capítulo se destina a explicar o corpo de conceitos e trazer uma síntese das teorias aplicadas para a realização da pesquisa. Nesse sentido, explica-se que um dos objetivos da Legística é uma boa elaboração da

lei, com a definição concreta de um problema, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, de redação e de edição da norma. Ou seja, pretende-se racionalizar a produção legislativa. Posteriormente, realiza-se uma revisão da literatura sobre os modelos de análise de argumentações legislativas, a partir de um método sistemático-dedutivo, com as teorias de Jean-Daniel Delley (2004) que propõe o esquema de problema, natureza, causas, duração, dinâmica, meios envolvidos e consequências para começar entender o problema e a teoria de Manuel Atienza (2022) que entendendo o problema da falta de atenção às práticas legislativas criou uma teoria da legislação, com cinco níveis de racionalidade a serem alcançados pelas leis: (R1) racionalidade linguística ou comunicativa; (R2) racionalidade jurídico-formal ou sistemática, (R3) racionalidade pragmática, (R4) racionalidade teleológica, e (R5) racionalidade ética.

O segundo capítulo contextualiza o cenário das apostas de quota fixa para situar o debate parlamentar, ao iniciar com um breve histórico do surgimento das apostas esportivas até 2018, com a edição da Lei nº 13.756, que legalizou a modalidade, lotérica denominada aposta de quota fixa como um sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva. No entanto, sem a regulamentação posterior do Ministério da Fazenda, houve a edição da MP nº 1.182 para estabelecer diretrizes sobre a operação da loteria de apostas de quota fixa e, em paralelo, o PL nº 3.626 foi proposto para regular a modalidade, sendo convertido na Lei nº 14.790/2023. Ainda, trata da tramitação do PL nº 3.626/2023 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal analisando as reuniões nas Comissões e as Audiências Públicas, por exemplo, bem como apresenta os principais argumentos suscitados na discussão parlamentar (inclusão dos eventos virtuais de jogo on-line, vedação da instalação de equipamentos em estabelecimentos, ludopatia e a importância da prevenção, proteção ao menor de idade, propaganda, tecnologia de identificação facial, lotéricas e entre outros). Além da análise do veto nº 49/2023.

O terceiro capítulo apresenta cada uma das racionalidades legislativas - axiológicas, teleológicas, pragmáticas, sistemáticas e linguísticas, da teoria da legislação de Atienza (1997, 2004, 2019) - que foram apresentadas no debate enquadrando os argumentos nas respectivas racionalidades, de forma a analisar a argumentação legislativa do PL. A racionalidade linguística visa analisar o uso da linguagem, vocabulário, estilo e estrutura do Projeto de Lei, a fim de verificar se o PL atingiu uma comunicação fluída e sem ambiguidades. A racionalidade jurídico-formal pretende entender se o PL está em consonância com o ordenamento jurídico, sem lacunas e contradições, sendo o principal argumento a inclusão ou não dos jogos on-line. A racionalidade pragmática propõe observar as sanções adequadas para a conformação da conduta dos destinatários que foram adicionadas pelo PL. A racionalidade teleológica intenta

examinar os interesses sociais que se traduzem na lei, a fim de verificar se esses interesses foram debatidos até a exaustão, com a satisfação ou insatisfação da situação. Por último, a racionalidade ética visa analisar se o PL prescreve comportamentos imorais, sendo consequências a ludopatia e a manipulação de resultados.

Por fim, as considerações finais que detalham as principais conclusões dos pontos abordados no trabalho.

O objetivo da pesquisa é examinar como os parlamentares articularam os argumentos para a aprovação do PL, quais foram as principais questões suscitadas e irracionalidades eventualmente encontradas, a fim de entender a qualidade legislativa existente na tramitação.

1. ANÁLISE DA ARGUMENTAÇÃO LEGISLATIVA: MODELOS DE ANÁLISE LEGISLATIVA SEGUNDO JEAN-DANIEL DELLEY E MANUEL ATIENZA

1.1. A legística e os métodos que objetivam melhorar a qualidade da produção legislativa

O excesso e a baixa qualidade das leis representam um problema sério no Brasil e em diversos ordenamentos no mundo.

Canotilho (1984) entende que os estudos a respeito da norma jurídica perderam relevância, de modo que essa ausência resultou na falta de preparação técnica e crítica ao aplicador do direito na criação legislativa.

Diante desse cenário, começou-se a pensar em medidas para melhorar a qualidade legislativa. Para Alexandre Vilela Jardim de Castro (2007, p.1), os diversos problemas hoje em dia estão atrelados a soluções que envolvem a intervenção legislativa, em detrimento da utilização de outras formas de solução.

Para Boaventura (2010, p. 309-323), a elevada produção de proposições atinge diretamente o processo de construção dos textos propositivos que tendem a sofrer com a diminuição da qualidade legislativa.

Desse modo, mesmo que a lei seja aprovada, conforme os devidos trâmites, não é suficiente para que tenha valor na prática e confirme o princípio da legalidade (Laitano, 2013). Por isso, enfatiza-se a necessidade da preparação dos projetos e a aferição de seus resultados, a fim de ser levada a cabo a sua correção ou aprimoramento (Ferreira Filho, 2009, p. 14). Os indicadores de qualidade tornaram-se necessários na produção legislativa, surgindo também a proposta da legística, a fim de identificar a necessidade da lei.

Para Carlos Blanco de Moraes (2007, p. 60), a ciência da legislação estuda os pressupostos e os efeitos de formação das normas, em um encadeamento lógico-sistemático dos ramos nucleares e de uma relação coerente entre os métodos de recorte dogmático e empírico. Dessa forma, o objetivo da legística seria a elaboração de uma boa lei, com a definição concreta de um problema, dos objetivos pretendidos e da análise da melhor solução.

Ainda, para Alexandre Vilela Jardim de Castro (2007, p.1), a lei deve ser redigida de forma clara, coerente e linguisticamente correta. Importante mencionar que as técnicas

legísticas enfrentam muitos problemas como temporal, político e orçamentário (Cristas, 2006, p. 79), sendo necessário aprofundamento, a fim de preservar o princípio da legalidade e da segurança jurídica.

A técnica legislativa seria um conjunto de conhecimentos jurídicos, linguísticos e interdisciplinares (Muñoz, 2003, p. 144), com o objetivo de conferir integridade, inteligibilidade e unicidade às proposições (EIRÃO, 2015, p. 11).

Ainda, para Flückiger e Delley (2007, p. 36), a legística seria uma metodologia da concepção de ação pública e de sua tradução normativa, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, de redação, de edição e de aplicação da norma.

Morand (1999, p. 28) justifica que a legística visa a racionalizar a produção normativa, se apoiando nas ciências sociais para entender a realidade e nas ciências da comunicação e da linguagem para formular as normas.

Ainda, há a distinção entre a legística material, que regulamenta o conteúdo da matéria e a maneira de conceber a ação, e a legística formal com a formulação normativa de intervenção, que visa à redação do conteúdo normativo com a preocupação na técnica legislativa (Morand, 1999, p. 17).

Noll (1973, p. 14) discorre que a elaboração da lei dependeria mais da arte do que da ciência. François Gény (1904, p. 987) entendia que a questão central seria saber se realmente é necessário, ou até mesmo útil, que o legislador tenha plena consciência de um método e siga fielmente suas diretrizes, ou se não seria mais vantajoso que ele se deixasse guiar pelas vagas sugestões do instinto ou pelas orientações indefinidas da tradição para encontrar os procedimentos mais adequados ao seu objetivo.

Jean Carbonnier (1979, p. 219) exemplificava que o Código Civil havia encerrado, na França, o tempo das paixões legislativas, ressaltando que as leis pareciam feitas e bem-feitas.

O objetivo do codificador seria, então, se abstrair das realidades sociais e políticas e mobilizar e esclerosar o Direito (Savigny, 1814, p. 71). Para Flückiger e Delley (2007, p. 45), a proliferação das leis ocorreu com a própria exaustividade dos códigos, de modo que a evolução do direito demonstra a própria incapacidade do Código Civil em conservar coerência com um direito que demanda diversas novas necessidades. Assim, conforme Jean Carbonnier (1979, p. 242) *a legislação moderna é uma criação contínua*.

Eugène Huber (1901, p. 10) afirma que a lei deve ser direcionada a todos os que estão sob sua jurisdição, de modo que as orientações do legislador sejam claras e compreensíveis para todos, inclusive para quem não é especialista. Isso, no entanto, não impede que o profissional da área encontre um significado mais amplo ou profundo. Esse é o conceito de "legislação

popular". A simplificação da lei seria a arte de condensar preceitos jurídicos em princípios claros e transparentes (Huber, 1901, p. 8).

O objetivo é que a ação pública consiga combinar eficácia com legitimidade, considerando as características da realidade a que se aplica e escolhendo os meios adequados para atingir os objetivos propostos. Além disso, é fundamental lembrar que as exigências metodológicas da legística não podem ignorar que a legislação continua sendo um jogo político, moldado por interesses, paixões, ideologias e emoções (Flückiger; Delley, 2007, p. 57).

No Brasil, por exemplo, a Lei Complementar (LC) n° 95 de 1998 contribui para a elaboração, redação e alteração dos atos normativos, buscando critérios de uniformização.

Nesse contexto, conforme Nóbrega Netto (2010), a legística seria uma área de conhecimento recente que visa a elaborar as normas, com o intuito de dar qualidade aos atos normativos. No entanto, as ações dos agentes políticos devem ser balanceadas com outras forças do processo político como os interesses dos particulares, dos partidários, dos doutrinários e dos coletivos (Silva, 2009, p. 525), respaldando-se sempre no caráter interativo do processo:

A divisão do processo de elaboração legislativa em etapas responde a uma necessidade prática: ela facilita a apresentação do caminho e das técnicas de análises próprias a cada uma das etapas. É preciso, entretanto, ter sempre em mente o caráter interativo do processo. (Delley, 2004, p.103)

Assim, no modelo de democracia representativa do Brasil, o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) é o responsável por equilibrar o jogo de poder entre o Estado e a sociedade. No mesmo sentido:

O Estado democrático de direito assenta-se sobre a premissa fundamental de que a lei constitui a expressão máxima da soberania popular, decidida e promulgada, num regime representativo, por meio dos mandatários eleitos pelo voto popular. O Parlamento, por conseguinte, ocupa lugar central na organização do Estado, constituindo a principal instância de manifestação da vontade política de uma nação (Nunes Júnior; Sankievicz, 2013, p. 63).

O art. 59 da Constituição Federal elenca as espécies normativas que podem ser produzidas no processo legislativo, delimitando a forma com que os parlamentares podem desempenhar a sua função primordial que é legislar, quais sejam: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. No caso das medidas provisórias, tem-se sua edição, em caráter excepcional, pelo presidente da República, sem prejuízo da competência dos parlamentares para deliberar sobre sua conversão em lei.

Segundo Corrêa, Conceição e Bôas Filho (2002, p. 15), o projeto de lei é um instrumento por meio do qual as duas Casas do Congresso Nacional desempenham sua função legislativa. Também são chamados de proposições (Brasil, 2015) quando submetidos à deliberação coletiva dos parlamentares, que manifestam sua concordância ou discordância.

Ainda nesse viés:

O Legislativo é, por excelência, a Casa do debate e da “acomodação” das heterogeneidades, retratos dos mais variados segmentos sociais que convergem para um mesmo espaço (SANTOS, MOURÃO e RIBEIRO, 2007, p. 136).

Entretanto, a fraca representatividade dos eleitos nos Poderes Legislativo e Executivo, a lentidão e falta de transparência no processo legislativo, o descrédito na capacidade da lei de refletir a vontade geral, além de questões como corrupção, favorecimentos indevidos e manipulação do sistema, entre outras, contribuíram para um ambiente de questionamento e desvalorização da lei formal (Spagolla; Morete, 2015).

De modo que a proliferação dos textos, a instabilidade das regras e a degradação da qualidade da norma não conseguem assegurar as condições de uma proteção efetiva ao cidadão (Chevallier, 2013, p.121).

Para Roberta Simões Nascimento (2022, p. 143), existem diversos sentidos sobre como considerar a lei como corretamente feita; de modo geral, essa qualidade está presente quando a lei atende às recomendações de técnica legislativa voltadas para o uso da linguagem, do vocabulário, do estilo e da estrutura, quando a lei é necessária, eficaz e inteligível, quando cumpre o que vem chamando de *devido processo legislativo* e quando satisfaz o *princípio da deliberação suficiente*. A autora tece algumas críticas a essas categorias, e ressalta que o devido processo legislativo como um direito difuso é uma categoria *supérflua, problemática e incoerente* (Nascimento, 2021a).

No que concerne ao princípio da deliberação suficiente, sendo a efetiva deliberação política entre os parlamentares, com respaldo nos arts. 58, § 2º, inciso II; 60, § 2º; 64 e 65 da CRFB/88, deve-se garantir tempo razoável para as discussões e os debates parlamentares com o aprofundamento no mérito da proposta legislativa, visto que se houver a ausência do debate legislativo ou sua insuficiência pode ocorrer controle judicial e a declaração de inconstitucionalidade dessas proposições (Nascimento, 2022, p. 154).

O dever de deliberação mínima, na tentativa de discutir os argumentos de forma satisfatória, no processo legislativo está baseado no argumento de que o controle protege os valores democráticos (Otálora Lozano, 2013, p. 77).

Ademais, discorrem-se alguns argumentos para a deliberação legislativa: redução dos efeitos prejudiciais dos interesses de grupos de pressão que poderiam distorcer a vontade

democrática; elevação da qualidade das deliberações e, conseqüentemente, da legislação aprovada de forma geral; promoção de uma análise mais criteriosa por parte do Congresso sobre os custos e impactos fiscais das medidas; garantia de que as leis possam refletir os valores da sociedade; substituição do controle material das opções legislativas, evitando que os juizes se envolvam no mérito das discussões, especialmente, em casos duvidosos onde a Constituição deixou margens de interpretação para não encerrar o debate constitucional (Otálora Lozano, 2013, p.77).

É igualmente necessário o engajamento dos parlamentares para considerar o problema em questão, representar as diferentes perspectivas sobre o tema, analisar provas, dados e evidências que justifiquem a necessidade da medida, discutir efetivamente o mérito e as alternativas propostas, além de fundamentar a decisão legislativa (Nascimento, 2019, p. 225).

Assim, o caminho mais promissor para garantir a qualidade do processo legislativo é fundamentar as escolhas legislativas com razões sólidas, capazes de dissipar qualquer dúvida sobre a legitimidade da decisão tomada (Nascimento, 2019).

Dentro desse arcabouço teórico, para analisar a justificação legislativa é necessário averiguar o problema ou a situação que reclama providências legislativas, as soluções contidas no ato normativo em discussão ou já aprovado, as alternativas eventualmente existentes à medida proposta, os custos envolvidos, as razões que justifiquem a eventual urgência da matéria e o grau de racionalidade e proporcionalidade da medida.

Na verificação do problema, é necessário o entendimento dos fatos ou causas que definem a situação e de que forma afetam negativamente valores importantes, além de analisar se a intervenção legislativa está justificada. Nas soluções contidas no ato normativo, devem-se entender os objetivos que a intervenção legislativa persegue, de que maneira a intervenção legislativa contribui para tais objetivos e o porquê de a proposta ser preferível à luz dos valores, a fim de alcançar os objetivos.

É imprescindível também analisar as alternativas que existem como a verificação de outro projeto no Executivo e no Legislativo, além de outras possibilidades de resolução do problema. Os custos da proposição legislativa devem ser analisados atentamente como a previsão em lei orçamentária anual, a necessidade de abertura de crédito extraordinário ou a não implicação em nenhuma despesa. Por fim, analisa-se também a urgência, o grau de racionalidade e o grau de proporcionalidade.

Portanto, após discorrer sobre a necessidade da legística e da qualidade das leis, aborda-se, a seguir, o procedimento metódico de análise legislativa proposto por Jean-Daniel Delley.

1.2. Procedimento metódico de análise legislativa proposto por Jean-Daniel Delley

Para Jean-Daniel Delley (2004, p. 101), antes de redigir a lei, é essencial refletir sobre ela. Esse é o foco da legística material, que propõe um procedimento metódico em etapas para aprimorar a eficácia da legislação, já que cada fase deve ser analisada em conjunto.

A primeira etapa consiste em identificar o problema que justifica a intervenção normativa. Em seguida, determinam-se os objetivos, estabelecem-se cenários alternativos, escolhem-se soluções, realizam-se avaliações prospectivas, e, por fim, procede-se à execução e à avaliação retrospectiva. Assim, a insatisfação com uma situação revela a diferença entre a realidade vivida e a desejada (Delley, 2004, p. 102).

Ressalta-se que, a etapa de definição de metas e objetivos de uma intervenção pública pode modificar a percepção inicial do problema: uma descrição mais detalhada da situação desejada pode amenizar ou, ao contrário, acentuar o caráter negativo da situação atual. Além disso, a análise dos meios de ação disponíveis pode levar a uma reavaliação das metas estabelecidas, especialmente se estas forem excessivamente ambiciosas (Delley, 2004, p. 103).

Delley (2004, p. 103) explica que esse procedimento foi proposto para legislações finalizáveis que visam a transformar a realidade social, com foco na eficácia. Também pode ser aplicado a legislações condicionais, como os Códigos Civil e Penal, que têm como propósito regular comportamentos sociais. Dessa forma, as três primeiras etapas buscam responder três perguntas fundamentais: Qual é o problema? Quais são os objetivos a serem alcançados? E como alcançá-los?

Na primeira etapa, é fundamental reconhecer que a natureza da demanda é intrinsecamente complexa, exigindo do legislador mais do que uma simples compreensão superficial dos problemas, conforme delineados pelos atores sociais. É necessário, então, avaliar cuidadosamente a oportunidade e a pertinência de uma intervenção legislativa, além de empregar a legística substancial como ferramenta reflexiva, estruturada em forma de questionário, para aprofundar essa análise (Delley, 2004, p. 104).

Para entender a gênese do problema, é necessário reconhecer que a formulação de uma questão apresentada ao legislador ou ao governo é fruto de um processo difícil, no qual se constrói simultaneamente a compreensão e a avaliação de uma realidade que justifica a necessidade de regulação pública.

Reconhecendo que os grupos sociais não têm as mesmas forças para apresentar suas demandas, Noll (1973, p. 75) propôs a criação de um órgão responsável pelo planejamento

legislativo a curto e longo prazo, com o intuito de aprimorar a seleção de prioridades do legislador, que muitas vezes cede à pressão de determinadas questões e acaba negligenciando problemas fundamentais (Delley, 2004, p. 105).

A proposta desse órgão de planejamento seria analisar os problemas em relação à sua urgência e relevância; todavia, o parlamento poderia comprometer sua função principal por falta de legitimidade política (Delley, 2004, p. 105). Além disso, observa-se que a percepção do problema substitui sua definição original. No entanto, o legislador precisa identificar as razões que o levaram a desenvolver uma visão própria sobre a questão, ao mesmo tempo em que compreende os meios disponíveis para solucioná-lo.

Delley menciona que a definição do problema não pode esquecer da dimensão psicológica, visto que muitas vezes o parlamento legisla para demonstrar que tem consciência e controle da situação (Delley, 1982, p. 26).

Deve-se, posteriormente, para o autor, estruturar o problema. Assim, é necessário conhecer e decidir se é necessário legislar com a delimitação do campo de intervenção e os meios a empregar.

Delley (2004, p. 109) menciona que há duas condições para existência de um problema, de modo que essas duas premissas o constituem, sob um viés analítico e outro normativo:

- 1) Antes de tudo, um estado de “tensão”, com a percepção de uma distância entre a situação presente e a desejada. O problema nasce da confrontação entre as ordens do “ser” e do “dever ser”.
- 2) Em seguida, uma imputação de responsabilidade. Sem evidenciar as causas do problema, não há possibilidade de intervenção estatal mediante atuação do Poder/esfera competente. (Delley, 2004, p. 109)

Logo, a definição tem relação com a análise dos fatos e com os valores, de modo que a definição de fatos analisa a consistência, a existência e a gravidade definindo se é necessária a interferência legislativa. Entendendo o procedimento, deve-se responder tais perguntas:

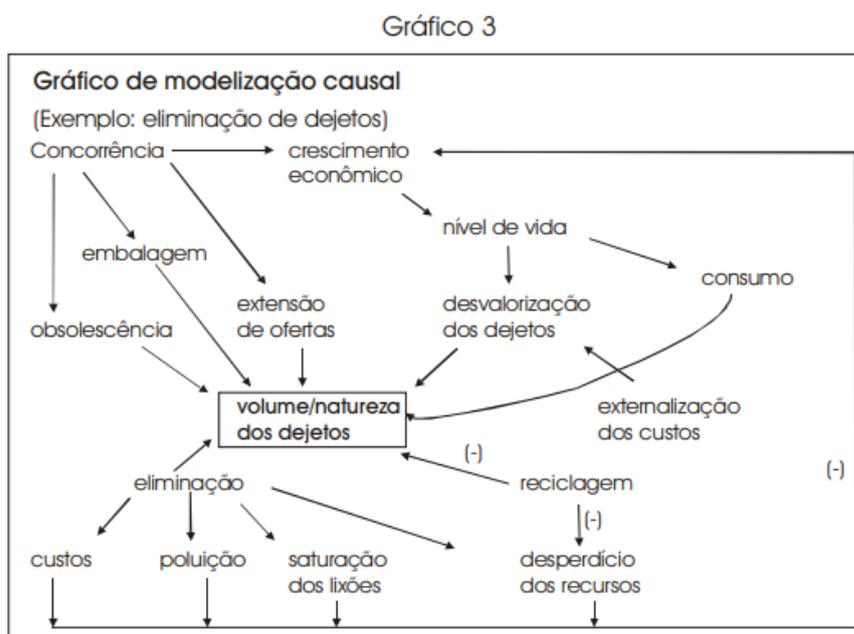
- natureza: em que consiste o problema?
- causas: a quem atribuir o problema? Em que condições ele surgiu e quais são suas causas?
- duração: o problema é permanente ou temporário?
- dinâmica: pode-se observar uma evolução do problema (ciclos, regularidade, agravamento)?
- meios envolvidos: quem é afetado pelo problema e de que maneira, direta ou indiretamente?
- Consequências: o que ocorreria caso se omitissem os atores e setores envolvidos? (Delley, 2004, p. 110)

Para Delley (2004, p. 111), a análise da situação visa a reunir os dados e, caso necessário, solicitar estudos de opinião:

Trata-se de compreender o funcionamento do problema, identificar os atores envolvidos e sua lógica comportamental e detectar as interações existentes entre eles. Essa abordagem é importante para a escolha ulterior dos instrumentos de ação suscetíveis de contribuir para a solução do problema. (Delley, 2004, p. 111)

Portanto, é essencial analisar a situação e definir o problema. O legislador deve ter um conhecimento próprio da realidade, caracterizando sua autonomia, e não se restringir apenas à questão que demanda intervenção. Também é importante verificar se existe legislação preexistente, identificando possíveis lacunas na lei, inadequações nos meios, definições imprecisas do problema e a evolução da questão ao longo do tempo (Delley, 2004, p. 113).

Assim, Delley (2004, p. 114) traz um exemplo de gráfico de modelização causal:



O objetivo seria evidenciar os fatores explicativos do problema e suas ligações, a fim de elaborar uma estratégia de resolução.

Outra etapa é a definição dos fins e objetivos. Com base nesses objetivos, deve-se desenvolver uma estratégia de ação adequada para facilitar sua concretização. A determinação dos fins e objetivos na logística tem se tornado cada vez mais relevante nas leis finalizáveis, embora essa exigência metodológica possua considerável resistência.

Além disso, é importante ressaltar que a logística material dispõe de diversos princípios e ferramentas técnicas para estabelecer esses fins e objetivos. Definir os objetivos é

fundamental, uma vez que toda lei tem a finalidade de alcançar determinados fins ou objetivos, e essa importância aumentou nas legislações que Luhmann classificava como programas finalizáveis (Delley, 2004, p. 116).

Assim, os objetivos de uma regulamentação com programa finalizável têm vocação para ser formulado, o que não acontece com as legislações condicionais que não precisam indicar as finalidades, pois se deduzem das circunstâncias históricas e da regulamentação dada (Delley, 2004, p. 117).

Para Delley (2004, p. 118), a consulta aos mecanismos de avaliação revela os reais objetivos que estão sendo perseguidos. Além disso, os programas finalizáveis envolvem uma articulação específica entre objetivos e meios, de modo que estes últimos devem ser implementados por meio de atividades mais concretas, sendo concebidos para serem executados ao longo do tempo e em etapas, possuindo uma vocação operacional. É importante destacar que a articulação entre objetivos e meios nem sempre é viável em determinados domínios onde o Estado deve intervir.

Delley (2004, p.121) entende que o esforço de explicitar os fins e objetivos é bem negligenciado, de modo que muitas vezes se busca acordo entre interesses diversos, inclusive, que muitos projetos de lei incluem soluções com nenhuma relação com os fins pretendidos. Conclui, então, que a definição dos objetivos e das medidas para sua concretização baseia-se na extrema fluidez da situação a ser regulamentada.

O ponto de partida para definir os fins e objetivos é a emergência do problema com a tensão entre o estado presente e o estado desejado, com o intuito de não considerar, somente, os pontos de vistas particularistas, mas sim uma perspectiva do Estado, que visa o interesse público e uma formulação pró-ativa (Delley, 2004, p. 122).

Os fins e objetivos devem ser hierarquizados, ordenados em níveis que vão do mais abstrato para o mais concreto com a questão do ‘por quê’ e ‘como’:

Esse duplo caminho vertical (para cima e para baixo) permite: 1) reatar o(s) fim(ns) inicialmente manifestos aos fins mais abstratos e inserir, assim, a intervenção demandada no quadro mais geral da ação estatal; 2) inventariar os fins e objetivos de mesmo nível que não são sempre inteiramente compatíveis e harmonizá-los mediante sua ponderação; 3) atualizar toda uma série de medidas concretas capazes de operacionalizar o fim inicial e constituir o estoque de instrumentos com que se possa traçar uma estratégia de ação (Delley, 2004, p. 123).

A realização de um objetivo pode ter um impacto positivo ou negativo em outro fim, de modo que ao enfatizar um fator, a importância de outros pode ser reduzida. Em seguida, é

essencial identificar os meios adequados para atingir os objetivos desejados, com o Estado atuando sobre os comportamentos ou percepções dos atores sociais (Delley, 2004, p. 127)

O Estado pode empregar meios como a restrição, o incentivo, a persuasão e a negociação. Além disso, os instrumentos podem incluir:

1) instrumentos de tipo prescritivo ou coercitivo, aos quais são associadas sanções (obrigações, proibições e autorizações), ou seja, que impõem comportamentos cuja inobservância é passível de sanção; 2) instrumentos de incentivo, que não impõem comportamentos mas visam a suscitá-los, notadamente por estímulo financeiro, positivo ou negativo, informação, formação ou mesmo pressão regulamentar; 3) instrumentos de coordenação; 4) fornecimento de bens e serviços públicos pelo Estado; 5) disponibilidade de procedimentos que regulem as relações entre diferentes grupos sociais ou que garantam a grupos determinados a participação em certas decisões; 6) instrumentos de parceria (Delley, 2004, p. 128-129).

Delley (2004, p. 130) aborda que os incentivos podem gerar problemas, como os estímulos negativos que podem levar a atitudes fraudulentas, as vantagens fiscais que podem resultar em falhas na política pública e as subvenções que podem incentivar comportamentos não econômicos. Além disso, os incentivos podem recompensar os beneficiários que realizam um esforço maior do que o exigido pela legislação.

Na seleção dos instrumentos, é fundamental considerar os princípios do método legislativo. O princípio da subsidiariedade estabelece que deve ser escolhido o meio que menos restrinja os direitos do administrado. O princípio da adequação exige que o legislador assegure uma correspondência mínima entre os instrumentos selecionados e os objetivos almejados. O princípio da sinergia destaca a importância de compreender o funcionamento de cada meio, enquanto o princípio da celeridade busca um procedimento mais ágil. Esses quatro princípios, conforme exposto por Delley (2004, p. 137), ressaltam a necessidade de elaborar uma lista abrangente dos instrumentos de ação disponíveis para solucionar o problema.

Por fim, é imprescindível realizar uma avaliação prospectiva que identifique os potenciais efeitos das medidas, destacando as condições que permitam uma escolha mais adequada, garantindo que as medidas estejam alinhadas aos objetivos desejados.

A legislação experimental, por exemplo, é a forma mais avançada de teste legislativo, visto que é limitada no tempo com a previsão de um campo pessoal ou territorial de aplicação restrita na comparação com a aplicação definitiva, sendo indicada quando a avaliação prospectiva possui resultados incertos (Delley, 2004, p. 143).

Assim, após explicar sobre o procedimento metódico de Jean Daniel Delley, o presente trabalho discutirá sobre o método sistemático-dedutivo de argumentações jurídicas de Atienza

(2022), atrelado a outros modelos, a fim de utilizá-los no estudo de caso das discussões parlamentares no PL nº 3626/2023 que regula as apostas de quota fixa no Brasil.

1.3. Teoria da legislação e argumentação legislativa proposta por Manuel Atienza

No presente trabalho, empregam-se os métodos de análise legislativa, a fim de verificar se há racionalidade legislativa na produção normativa do PL nº 3626/2023, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa.

Assim, será utilizado o modelo metodológico explicado no artigo *Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa: Contribuição de Manuel Atienza*, de Roberta Simões Nascimento (2018). Também será utilizado o modelo de análise de Atienza (2019), com considerações de Oliver-Lalana (2017), Nascimento (2019) e outros autores citados. Por meio de dez passos, a ideia é analisar e avaliar a argumentação no contexto de elaboração da legislação (Nascimento, 2024).

Primeiramente, destaca-se que não há registro de pesquisas que aprofundem a análise das razões legislativas efetivamente apresentadas e discutidas pelos próprios parlamentares no PL nº 3626/2023, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa.

A partir do método sistemático-dedutivo e uma revisão na literatura sobre os modelos de análise de argumentações jurídicas, percebe-se que a maioria analisa os argumentos direcionados às decisões judiciais (Nascimento, 2024, p. 3). Salienta também que é problemática a utilização desses métodos sem a adaptação necessária.

Atienza e Lozada Prado (2016) explicam que analisar, avaliar e argumentar são funções interconectadas, sendo que o propósito dos modelos de análise é possibilitar a comparação entre uma argumentação específica e o que pode ser considerado uma argumentação sólida.

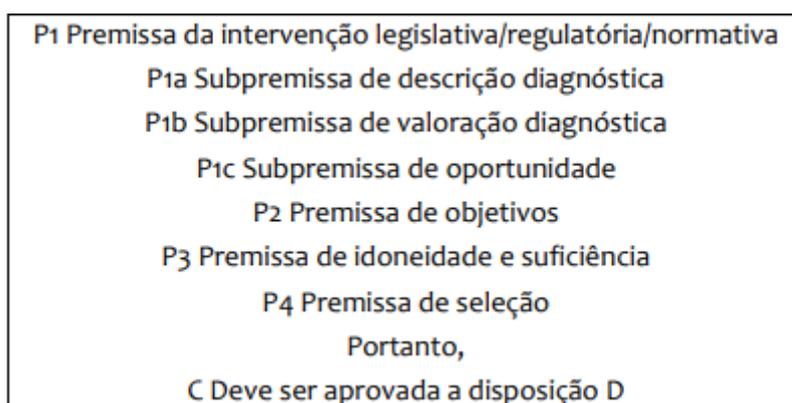
Atienza (1991) sugere um método para representar argumentos utilizando diagramas de flechas, visualizando a argumentação como um fluxo de informações que vai da apresentação do problema à proposta de solução. As inferências são indicadas por flechas de diversas orientações e intensidades que conectam os enunciados. Atienza e Lozada Prado (2016, p. 31 e ss.) explicam em detalhes como criar e interpretar esses diagramas. Esse modelo tem como objetivo simplificar a análise da argumentação por meio de uma representação gráfica.

Nascimento (2024, p. 6) demonstra que a literatura produziu mais modelos de análise para a argumentação judicial com o intuito de examinar as decisões dos juízes como Aarnio (1987), Alexy (2011), Eemeren (2018), Feteris (2017), Günther (2011), Peczenik (1989),

Perelman e Olbrechts-Tyteca (2018), Toulmin (2006), Toulmin, Rieke e Janick (1984), MacCormick (2008), Atienza (1991; 2006) e Atienza e Prado (2016), de modo que a transposição desses modelos é inadequada para a análise legislativa (Nascimento, 2024, p. 6). Atienza (2013, p. 176-177) também ressalta o argumento ao falar que a teoria da argumentação jurídica não é apta para analisar a argumentação legislativa.

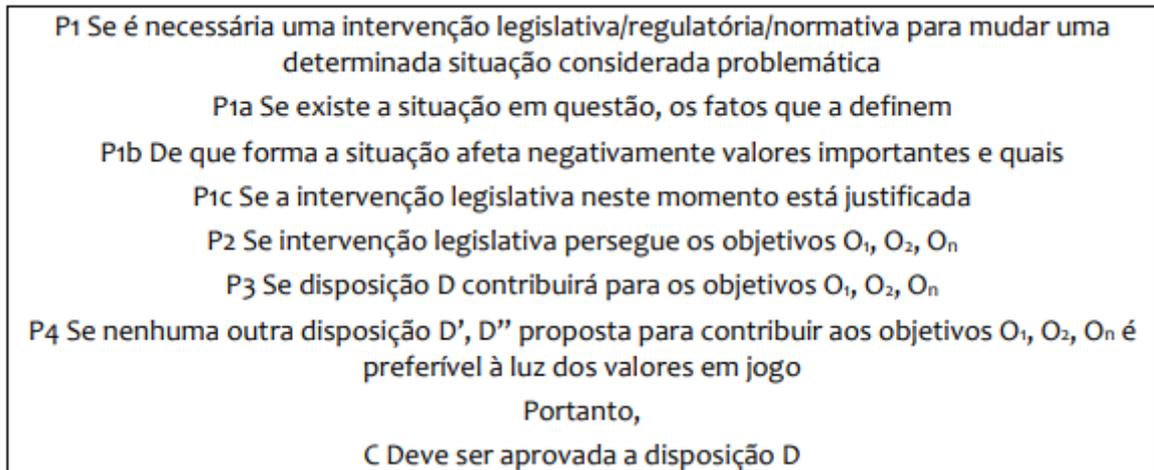
Nascimento (2024, p. 6) revela que a argumentação dos parlamentares é mais ampla, complexa e dispersa do que a das decisões judiciais, uma vez que, na argumentação legislativa, ocorre uma deliberação sobre a conveniência, a oportunidade e a adequação das propostas de leis, com o objetivo de promover mudanças sociais e resolver problemas gerais.

Noll (1973) e Oliver-Lalana (2022, p. 21-77) desenvolveram um esquema de justificação para avaliar se o raciocínio na aprovação de uma medida legislativa é apropriado. Esse esquema é semelhante ao silogismo:



Fonte: Nascimento (2024), adaptado a partir de Noll (1973) e Oliver-Lalana (2022)

Atrelado a esse esquema, verifica-se se estão satisfeitos com seguintes conteúdos substantivos:



Fonte: Nascimento (2024), adaptado a partir de Noll (1973) e Oliver-Lalana (2022)

Nesse contexto, Oliver-Lalana (2022, p. 53) ressalta que as premissas e sub premissas podem ser formuladas de forma diversa, com premissas adicionais.

Ainda, Wintgens (2003, p. 261-187) propõe o dever de justificação das leis em quatro princípios. O princípio da alternatividade estabelece que, ao restringir a liberdade, a lei deve ser justificada como uma solução necessária para problemas na interação social, de modo que a opção de não legislar deve sempre ser considerada (Nascimento, 2024, p. 9).

O princípio da densidade normativa afirma que as sanções previstas em uma lei exigem uma justificativa adicional, pois representam uma dupla restrição da liberdade: a limitação imposta pela lei em si e a restrição adicional decorrente da sanção por descumprimento. Assim, o meio escolhido na legislação deve ser justificado em relação a alternativas que causem menor impacto (Nascimento, 2024, p. 9).

O princípio da coerência adota a perspectiva de que a lei deve se integrar ao ordenamento jurídico, utilizando quatro níveis de coerência: C0, que se refere à ausência de contradições no nível da enunciação; C1, que exige que casos semelhantes recebam o mesmo tratamento; C2, que impõe ao legislador a necessidade de justificar a coerência com base em argumentos sistemáticos; e C3, um nível externo que requer o engajamento coletivo dos operadores para que o sistema funcione como um todo coerente (Nascimento, 2024, p. 9).

Por fim, o princípio da temporalidade enfatiza a importância de compreender as circunstâncias concretas que estão repletas de temporalidade, uma vez que o que é justificado em um determinado momento pode não ser mais válido em outro (Nascimento, 2024, p. 9).

Por meio desses modelos é possível perceber a utilidade destes na análise que possuem perspectivas complementares, de modo que analisaremos, a partir de então, a argumentação argumentação legislativa elaborado por Manuel Atienza.

Manuel Atienza entendendo o problema da falta de atenção às práticas legislativas desenvolveu uma teoria da legislação, sendo considerada a primeira teoria da argumentação legislativa. O autor formulou, então, cinco níveis de racionalidade a serem alcançados pelas leis: (R1) racionalidade linguística ou comunicativa; (R2) racionalidade jurídico-formal ou sistemática, (R3) racionalidade pragmática, (R4) racionalidade teleológica, e (R5) racionalidade ética.

Nesse sentido, a partir desse modelo teórico, são apresentadas as razões legislativas e, posteriormente, os argumentos que apareceram no debate parlamentar do PL nº 3626 de 2023.

Atienza (1990, p. 39-40) ressalta a crítica de que um dos principais déficits da teoria padrão da argumentação jurídica é a omissão de que a argumentação não se limita apenas ao processo de interpretação e aplicação do Direito, mas também se estende à sua criação e formulação.

É importante destacar que a proposta dos cinco níveis de racionalidade para os textos legislativos serve tanto como critérios de correção quanto como ferramentas para avaliar a qualidade final do produto legislativo (Nascimento, 2018, p. 159).

Atienza contribuiu para o desenvolvimento de teoria da legislação nos artigos *Sociología jurídica y ciencia de la legislación* e *Contribución para una teoría de la legislación*, e, posteriormente, *Razón práctica y legislación* que foi reunido com algumas adaptações, sendo publicado com o título *Contribución a una teoría de la legislación*.

No entanto, observa-se que Atienza elaborou reflexões sobre a temática em diferentes contextos, e essa fragmentação revela a complexidade do assunto, que foi se desenvolvendo ao longo do tempo, desde os escritos de 1989 (Nascimento, 2018, p. 160).

A primeira contribuição de Atienza foram os níveis de racionalidade legislativa já mencionados. Passa-se a aprofundar no conteúdo de cada um desses níveis de racionalidade.

Na racionalidade comunicativa ou linguística (R1) o emissor ou redator da norma deve ser capaz de comunicar a mensagem da lei de maneira clara e fluente ao destinatário. Para cumprir com essa racionalidade na legislação, é necessário aplicar conhecimentos de áreas como linguística, lógica, informática e psicologia cognitiva, a fim de evitar ambiguidades sintáticas, lacunas e incoerências decorrentes da imprecisão da linguagem, como o uso de expressões como "e", "ou", e de partículas como "só", "salvo", entre outras. Se uma lei falha em sua função comunicativa, ela se torna irracional no nível R1 (Nascimento, 2018, p. 162).

Na racionalidade jurídico-formal (R2) a lei deve estar em harmonia com o ordenamento jurídico, tanto internamente, para evitar lacunas e contradições dentro da própria lei, quanto externamente, em conformidade com as regras e princípios já estabelecidos. A segurança

jurídica e a supremacia da Constituição são valores fundamentais nesse contexto. Uma lei será irracional se enfraquecer a estrutura jurídica, seja por desconsiderar princípios existentes, introduzir critérios incoerentes ou cometer erros de remissão ou derrogação. (Nascimento, 2018, p. 162). Aumentar a racionalidade legislativa neste nível requer aprimorar a técnica jurídica e profissionalizar a redação normativa, com o apoio de conhecimentos em dogmática jurídica, direito comparado, teoria geral do direito e lógica jurídica, conforme Atienza.

Na racionalidade pragmática (R3) o objetivo é que a conduta dos destinatários esteja alinhada às prescrições da lei, o que se refere à eficácia social da lei, onde ela é espontaneamente obedecida e se torna eficaz. No nível de racionalidade R3, uma lei será irracional se falhar em influenciar o comportamento social. Para aumentar essa racionalidade pragmática, utiliza-se técnicas da ciência política, psicologia e sociologia, como oferecer estímulos adequados, sanções eficazes e garantir viabilidade administrativa e financeira (Nascimento, 2018, p. 163).

Na racionalidade teleológica (R4) a lei deve atingir os fins sociais pretendidos, considerando o Direito como um meio para alcançar objetivos que variam com o tempo e o contexto social. Exemplos desses fins incluem reduzir desigualdades sociais, promover eficiência econômica, aumentar a educação e gerar empregos. Uma lei é considerada irracional do ponto de vista teleológico se não alcançar os fins desejados ou gerar efeitos imprevistos. Isso não se refere apenas à eficácia social (R3), pois uma lei pode ser cumprida, mas ainda assim não atingir seus objetivos. A falta de eficácia teleológica está ligada à inadequação dos meios (conteúdos normativos) para alcançar os fins sociais, e não à falta de clareza dos objetivos. Aumentar essa racionalidade exige conhecimentos em sociologia do direito, análise econômica do direito e teorias de implementação (Nascimento, 2018, p. 163-164).

Na racionalidade ética (R5) a lei é considerada irracional se não estiver eticamente justificada ou se for criada por alguém sem legitimidade ética, seja por prescrever comportamentos imorais, deixar de impor obrigações morais, ou perseguir fins ilegítimos. Diferente dos outros níveis de racionalidade, não há uma técnica legislativa específica para melhorar o nível R5, que atua mais como uma crítica do que como uma orientação positiva. No entanto, a filosofia do direito, moral, política e sociologia do direito podem fornecer *insights* sobre os valores predominantes na sociedade e as teorias que melhor interpretam as finalidades jurídicas (Nascimento, 2018, p. 164).

No artigo *Modelos de análise da argumentação legislativa e justificação do PL das Fake News: Análise do debate parlamentar no Senado Federal*, Roberta Simões Nascimento (2024, p. 9) elaborou tabela com resumo das cinco racionalidades legislativas de Atienza que será utilizada neste trabalho:

Tabela 3 – Níveis de racionalidade legislativa da teoria de Atienza (1997)

	Níveis de racionalidade	Conteúdo substantivo/razões
R1	Linguística (Razões linguísticas)	O texto da norma deve ser claro, preciso, capaz de transmitir com fluidez a mensagem da lei ao receptor ou destinatário. Devem ser evitadas vaguezas, ambiguidades sintáticas, lacunas e incoerências que decorrem do caráter impreciso da linguagem.
		A lei deve contar com razões que justifiquem sua formulação linguística.
R2	Jurídico-formal (Razões sistemáticas)	A nova lei deve inserir-se em harmonia com o ordenamento jurídico. Esse nível opera de modo interno e externo: dentro da própria lei, para que não existam lacunas nem contradições na regulamentação do tema proposto; e externo à lei, em observação às regras e aos princípios já constantes do ordenamento jurídico.
		A lei deve contar com razões que justifiquem sua sistematicidade jurídica.
R3	Pragmática (Razões pragmáticas)	A conduta dos destinatários deve se adequar às prescrições da lei (eficácia social). Conforme o caso, a lei precisa contar com instrumentos financeiros, organizativos e de sanção (positiva ou negativa) adequados.
		A lei deve contar com razões que justifiquem as expectativas de realização social (cumprimento ou aplicação).
R4	Teleológica (Razões teleológicas)	A lei deve alcançar os fins sociais perseguidos (efetividade). Os efeitos do cumprimento da lei têm que ser perceptíveis e devem ser os declarados pelo legislador, abstendo-se de gerar outros não previstos ou indesejados.
		A lei deve contar com razões que justifiquem sua instrumentalidade (meios adequados para os fins).
R5	Ética (Razões éticas)	As condutas prescritas e as finalidades das leis pressupõem valores suscetíveis de justificação ética, estejam ou não condensados na Constituição. A lei deve abster-se de prescrever comportamentos imorais ou perseguir fins ilegítimos. Desempenha função negativa. Só um desenho ético não produz uma boa lei.
		A lei deve contar com razões que justifiquem sua correção axiológica.

Fonte: Elaboração própria a partir de Atienza (1997)

Fonte: Nascimento (2024)

Nas racionalidades R3 e R4, propõem-se as seguintes perguntas: *A lei é cumprida por todos os destinatários? Isso é o que o legislador desejava? A lei gera efeitos que podem ser avaliados? Os efeitos estavam claramente expostos na lei? Foram previstos pelo legislador? São efeitos positivos?*

Além disso, Atienza (2012, p. 226) esclarece que as leis podem ter dois tipos de funções ou objetivos: as manifestas, que são expressas no preâmbulo e enfatizadas nas discussões parlamentares, e as latentes, que podem ser ocultadas intencionalmente ou não mencionadas pelos autores devido à falta de consciência sobre sua relevância.

Explica também que os níveis de racionalidade não serão totalmente cumpridos, muitas vezes, de modo que se houver conflitos com os níveis de racionalidade deve-se dar prioridade aos níveis superiores R5, R4 e R3 (Atienza, 1989, p. 389).

Atienza explica que a análise da argumentação legislativa requer um esquema que considere a participação de diferentes atores com vários momentos argumentativos em momentos distintos. Assim, o foco da argumentação não está, apenas, no resultado do processo legislativo, mas em toda a atividade, incluindo as fases pré-legislativa, legislativa e pós-legislativa. A análise pode ser realizada em cada uma dessas etapas ou, conforme o caso, com base na argumentação de um participante específico (Nascimento, 2018, p. 170-171).

Elabora então as seguintes perguntas:

Tipologia de argumentos legislativos	
a)	A lei em questão tem forma linguisticamente adequada? (Está assegurada sua comunicabilidade?)
b)	É sistemática? (Abstém-se de criar lacunas e contradições?)
c)	É eficaz? (É possível prever o cumprimento por seus destinatários?)
d)	É efetiva? (Seriam alcançados os objetivos planejados?)
e)	É axiologicamente adequada? (Está de acordo com os princípios constitucionais e outros critérios morais pertinentes?)
f)	É eficiente? (Alcança os objetivos anteriores a um custo satisfatório?)

Fonte: Atienza, 2004, p. 105.

É importante analisar que os critérios podem variar conforme a fase (pré-legislativa, legislativa ou pós-legislativa) e a fonte da argumentação (como órgãos legislativos, comissões, cidadãos ou especialistas em direito). Cada fase possui características próprias, com diferentes papéis dos participantes, objetivos e destinatários da argumentação. Contudo, Manuel Atienza não especifica como atribuir "peso" aos argumentos (Nascimento, 2018, p. 172).

Para Atienza a elaboração de uma lei visa alcançar um objetivo social específico (razões teleológicas) que deve ser justificado (razões axiológicas). Para isso, é necessário criar enunciados claros (razões linguísticas) que se encaixem no ordenamento jurídico (razões sistemáticas) e que promovam ações eficazes (razões pragmáticas) para atingir esse objetivo. Em resumo, as categorias de Manuel Atienza servem como ferramentas analíticas e critérios

para orientar a elaboração legislativa, mas também para verificar o grau de qualidade da legislação (Nascimento, 2018, p. 182).

Para Nascimento (2018, p. 184), o maior mérito de Manuel Atienza foi tornar a argumentação legislativa um tema relevante no campo jurídico, estabelecendo os níveis de racionalidade como critérios normativos para avaliar a qualidade do produto legislativo.

Nascimento (2018, p. 189) entende que a teoria de Atienza, assim como as teorias da legislação disponíveis, tendem a ser excessivamente abstratas, desconsiderando como a prática legislativa realmente funciona e os constrangimentos envolvidos. Como resultado, essas teorias, incluindo a da argumentação legislativa, parecem ter uma aplicabilidade prática limitada. Assim, a prática de dar razões precisa ter mais força no parlamento com a motivação das decisões também no legislativo, de modo que a produção teórica sobre o tema ainda precisa avançar.

Nascimento (2024, p. 11-14) elabora alguns passos metodológicos para a avaliação da argumentação legislativa que também serão adotados nos capítulos 2 e 3 deste trabalho.

Nascimento (2024, p. 11) chama a atenção ao discorrer que se deve identificar os principais pontos controvertidos da discussão parlamentar, de modo que, muitas vezes, os argumentos se enquadram em mais de uma racionalidade. Assim, elabora-se tabela com resumo dos dez passos propostos por Nascimento (2024, p. 11-14) considerando os modelos de análise de Atienza (1997; 2013; 2019), Atienza e Lozada Prado (2016), Noll (1973), Waldron (2006), Oliver-Lalana (2008; 2013; 2017; 2022) e Nascimento (2019):

1º passo: Identificar o problema (real ou imaginário) que a medida legislativa busca resolver e os objetivos que se pretende alcançar com sua adoção.
2º passo: Verificar a tramitação legislativa, conferindo os locais por onde a proposta passou (como comissões), assim como as datas das reuniões de discussão e aprovação, tanto nos órgãos fracionários quanto no plenário.
3º passo: Verificar as modificações dos textos na tramitação.
4º passo: Analisar os argumentos e as razões apresentadas pelos parlamentares
5º passo: Organizar os argumentos encontrados, separando por ordem de importância e enquadrando nas razões legislativas de Atienza.
6º passo: Analisar as respostas dadas às perguntas críticas do modelo de Atienza.

7º passo: Identificar as falácias.
8º passo: Verificar a presença de elementos de estilo, simbólicos e comunicacionais
9º passo: Avaliar a argumentação legislativa de modo global
10º passo: Avaliar se o texto final atende à argumentação legislativa.

Para fins do presente trabalho, os capítulos 2 e 3 versarão sobre a tramitação do PL nº 3626/2023 seguindo até o passo sexto, visto que o interesse de pesquisa é descritivo, sendo essa a etapa final (Nascimento, 2024, p. 14), bem como analisarão os argumentos utilizados, conforme o modelo das racionalidades legislativas de Manuel Atienza.

2 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 3.626 DE 2023 QUE REGULA AS APOSTAS DE QUOTA FIXA

2.1. Histórico da regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil

Durante vários períodos históricos, os jogos de azar sofreram forte repressão, principalmente perante as entidades religiosas que atrelavam os jogos aos problemas sociais. O jogo de azar era encarado como dissonante aos princípios religiosos do catolicismo, conforme Sérgio Vasques (1999).

Para Jan McMillen (1996, p. 6), por exemplo, existem indícios de que havia jogos de azar, na China, em 4.000 a.C., antes da escrita.

No entanto, impende destacar que não há um marco inicial que determine o surgimento das apostas esportivas, pois chega a se confundir com o surgimento do próprio desporto (Binde, 2005).

A história dos jogos de azar, no Brasil, foi marcada por uma trajetória que oscilava entre a sua recriminação e a sua integração social, sendo resultado do caráter polêmico que os jogos possuíam para a moral da sociedade (Mello, 2017).

O Instituto Brasileiro de Jogo Responsável¹ narra a história das apostas no Brasil evidenciando que as apostas fazem parte do cotidiano brasileiro há muito tempo.

Incumbe destacar também, inicialmente, que existem diferenças entre apostas e jogos de azar, de modo que suas regulações são específicas. Enquanto os jogos de azar são atividades que o resultado depende da sorte, as apostas estão relacionadas à previsão de lance como gols marcados, quantidade de cartões e entre outros.

No período Colonial, em 1920, os europeus trouxeram para o Brasil os jogos de cartas, dados e outros meios de entretenimento. No século XVIII, as primeiras casas de apostas surgiram no cenário da corrida de cavalos, sendo o passatempo favorito das classes econômicas mais altas².

Nesse contexto, os jogos de azar começaram a se popularizar quando, em 1892, o barão João Batista Viana Drummond criou o “Jogo do Bicho” com o intuito de aumentar a

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. História Das Apostas no Brasil. Disponível em: <https://ibjr.org/historia-apostas-brasil/>. Acesso em: 2 de dezembro de 2024.

² INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. História Das Apostas no Brasil. Disponível em: <https://ibjr.org/historia-apostas-brasil/>. Acesso em: 2 de dezembro de 2024.

arrecadação do Zoológico do Rio de Janeiro. Quando um visitante entrava no zoológico recebia uma carta com 25 bichos que, ao final, eram sorteados e quem estivesse com a imagem do animal ganhava³.

Em 1917, o governo criou a primeira “Loteria Federal”, de modo que o estabelecimento teve grande sucesso, inclusive, até os dias atuais. Todavia, houve a proibição, no governo de Venceslau Brás, das práticas de jogos de azar, da criação dos cassinos e das casas de apostas em todo o território nacional.⁴

Em 1934, na Era Vargas, houve a legalização da prática das apostas esportivas e dos jogos de azar, com início da “Era de Ouro” dos cassinos no país. Nesse tempo, conforme o Instituto Brasileiro de Jogo Responsável, os cassinos impulsionaram o turismo e a economia, com a geração de empregos e diversos turistas. Esses cassinos eram um verdadeiro evento e contavam com orquestras, jantares e espetáculos, sendo a região Sudeste forte nos cassinos.

Conforme a notícia divulgada no Senado Federal,⁵ na era de ouro dos cassinos funcionavam mais de 70 casas de apostas no país. O imposto dos jogos era recolhido pelos municípios, de modo que os prefeitos passaram a apoiar a ideia. Importante notar que, na época, o governo não permitia a propaganda dos jogos, de modo que as casas anunciavam, no jornal e no rádio, os espetáculos.

Em 1946, o presidente Eurico Gaspar Dutra por meio do Decreto-Lei nº 9.215 proibiu a prática ou exploração de jogos de azar, como as apostas, em todo o território nacional. O então presidente Dutra argumentava que a *tradição moral, jurídica e religiosa* do brasileiro seria incompatível com os jogos, pois eram nocivos à moral e aos bons costumes.⁶ Confira-se notícia que circulava na época:

³ INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. História Das Apostas no Brasil. Disponível em: <https://ibjr.org/historia-apostas-brasil/>. Acesso em: 2 de dezembro de 2024.

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. História Das Apostas no Brasil. Disponível em: <https://ibjr.org/historia-apostas-brasil/>. Acesso em: 2 de dezembro de 2024.

⁵ WESTIN, Ricardo. Por “moral e bons costumes”, há 70 anos Dutra decretava fim dos cassinos no Brasil. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/12/por-201cmoral-e-bons-costumes201d-ha-70-anos-dutra-decretava-fim-dos-cassinos-no-brasil#:~:text=Nas%20d%C3%A9cadas%20de%201930%20e,e%20nas%20cartas%20de%20baralho>. Acesso em: 01 de setembro de 2024.

⁶ WESTIN, Ricardo. Por “moral e bons costumes”, há 70 anos Dutra decretava fim dos cassinos no Brasil. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/12/por-201cmoral-e-bons-costumes201d-ha-70-anos-dutra-decretava-fim-dos-cassinos-no-brasil#:~:text=Nas%20d%C3%A9cadas%20de%201930%20e,e%20nas%20cartas%20de%20baralho>. Acesso em: 01 de setembro de 2024.



Fonte: Agência Senado

Conforme notícia do Senado Federal, documentos sob a guarda do Arquivo do Senado, demonstram que a maioria dos parlamentares apoiaram o presidente Dutra.

Posteriormente, nas décadas de 60 e 90, no século XX, o governo tentou legalizar e regulamentar os jogos de azar e as apostas no Brasil, mas não obteve êxito.

Entretanto, nas últimas décadas, as apostas esportivas têm ganhado espaço e dimensão, no mercado brasileiro, de forma proeminente, tornando patente a necessidade de legislação que versasse sobre a situação das apostas esportivas. Isto porque o mercado se expandiu exponencialmente e acarretou diversas consequências tanto sociais quanto jurídicas.

Segundo notícia veiculada na revista EXAME⁷, o setor de apostas já movimentou mais de R\$120 bilhões por ano, conforme o BNL Data, sendo um dos setores que mais crescem no Brasil. Em pesquisa da Datahub⁸, as apostas on-line cresceram 360% no Brasil entre 2020 e 2022. O mercado cresceu rapidamente e envolve diversos tipos de atores como clubes esportivos, atletas, confederações, federações, ex-atletas, patrocinadores, locutores, marketing e influenciadores.

Nesse cenário, em 2018, foi sancionada a Lei n° 13.756, de 12 de dezembro de 2018, como resultado da conversão da Medida Provisória (MP) n° 846/2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), a destinação do produto da arrecadação das loterias, a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, que passou a ser legalizada nesse normativo. Nessa modalidade o apostador compreende exatamente o valor que pode receber no início do palpite.

A MP n° 846/2018, que originou a Lei n° 13.756 de 2018, era conhecida por *Recursos das loterias para a cultura e esporte*, contando com uma comissão mista para discussão do

⁷ EXAME. Mercado 'bet' cresce e mira faturamento bilionário com regulamentação no Brasil. Exame, 26 de setembro de 2023. Disponível em: <https://exame.com/bussola/mercado-bet-cresce-e-mira-faturamento-bilionario-com-regulamentacao-no-brasil/>. Acesso em: 04 de dezembro de 2024.

⁸ DAHUB. Disponível em: <https://datahubproject.io/>. Acesso em: 4 de dezembro de 2024.

tema e tramitação em regime de urgência. A MP n° 846/2018 foi aprovada como Projeto de Lei de Conversão (PLV) n° 29/2018.

A Lei n° 13.756/2018 determinou que o produto da arrecadação obtido por meio da captação de apostas ou da venda de bilhetes de loterias, em meio físico ou em meio virtual, seria destinado não apenas ao FNSP, mas também para finalidades diversas.

Esse normativo dispõe sobre as modalidades lotéricas e a distribuição de recursos, que antes era regulado pela Lei n° 9.615, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé). Assim, as modalidades dispostas seriam: loteria federal, loteria de prognósticos numéricos, loteria de prognóstico específico, loteria de prognóstico esportivo e loteria instantânea exclusiva.

A novidade dessa lei de 2018 é disposta no capítulo V, intitulado *das apostas de quota fixa*, no artigo 29, que cria a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorre em todo o território nacional. As apostas de quota fixa consistem em sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quando o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico (Póvoa; Melo; Simões, 2023, p. 4).

Esse marco legal legaliza as apostas de quota fixa no Brasil, de modo que foi aberta a possibilidade de empresas privadas, por meio da concessão do governo, explorarem as apostas de quota fixa, ao contrário do que acontece com as loterias federais.

Para explorar a atividade, os agentes regulados deveriam prestar informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis para o Ministério da Fazenda, bem como também havia a proibição de menores de 18 (dezoito) anos nas atividades (Silla, 2023, p. 35).

A Lei n° 13.756/2018 versava no artigo 29, §§ 2° e 3° que a loteria de apostas de quota fixa seria autorizada ou concedida pelo Ministério da Fazenda, de modo que o Ministério da Fazenda teria o prazo de 2 (dois) anos, prorrogável pelo mesmo período, para regulamentar. O prazo final para regulamentação cessou, em 2022, não havendo regulamentação por parte do Ministério da Fazenda.

Portanto, observa-se que, para operar a modalidade de apostas de quota fixa após 2018, seria necessária a permissão, concessão ou autorização pelo Ministério da Fazenda, conforme regulamentação estabelecida por esse órgão. Assim, mesmo sendo autorizada no Brasil, a falta de regulamentação impedia a abertura de empresas no país, a arrecadação de impostos e a proteção ao consumidor (Póvoa; Melo; Simões, 2023, p. 5). A regulamentação que deveria ter sido feita pelo Ministério da Fazenda não ocorreu, cessando o prazo em 2022, permitindo que as casas de apostas continuassem operando. Desse modo, o mercado não era regulado, mas as casas de apostas operavam no Brasil com licenças de outros países.

A falta de regulamentação não é novidade no cenário brasileiro, de modo que, na própria Constituição Federal, há artigos que nunca foram regulamentados e, por isso, não produziram, ainda, eficácia plena.

O cenário brasileiro é marcado, atualmente, pela demora na regulamentação das leis, visto que direitos são criados, mas dependem de medidas regulatórias para que sejam plenamente aplicáveis.

Segundo Carlos Ari Sundfeld⁹, o movimento regulatório é um problema no Brasil, de modo que *Nós ainda não assentamos a ideia de que a administração pública não é capaz de fazer tudo*. Para ele, seria necessária uma desregulamentação administrativa.

Do mesmo modo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 358):

O chefe do Executivo não pode paralisar-lhe a eficácia [da lei] omitindo-se em expedir as medidas gerais indispensáveis para tanto". Admitir que dispõe de liberdade para frustrar-lhe a aplicação implicaria admitir que o Executivo tem titulação jurídica para sobrepor-se às decisões do Poder Legislativo. Tanto é exato que omissão em regulamentar se caracteriza como descumprimento do dever jurídico que o art. 5º, 71 da Lei Magna estabelece (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, ed. Malheiros, 2013, capítulo 6, item 23, pág. 358).

No Ministério da Economia, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) seria a responsável por elaborar minuta do supramencionado decreto de regulamentação, de modo que, nesse tempo, três minutas de decreto foram colocadas para consulta pública (Póvoa; Melo; Simões, 2023, p. 1)

Nesse ponto, em discurso, Iuri R. Castro, ex-subsecretário de Regulação de Loterias no Brasil do Ministério da Economia, anunciou que havia minuta de portaria aguardando a publicação do Decreto Presidencial, em dezembro de 2022.¹⁰

Devido à falta de uma regulamentação eficaz para a arrecadação e a fiscalização das casas de apostas pelo Estado, em 24 de julho de 2023, a Medida Provisória nº 1.182 modificou a Lei nº 13.756 de 2018 para estabelecer diretrizes sobre a operação da loteria de apostas de quota fixa pela União. No entanto, essa MP teve sua vigência encerrada em 21 de novembro de 2023.

⁹ HIGÍDIO, José. Demora na regulamentação de leis gera "purgatório jurídico" no Brasil. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-21/demora-regulamentacao-leis-gera-purgatorio-juridico-brasil/>. Acesso em: 4 de dezembro de 2024.

¹⁰ CASTRO, Iuri. Nosso ciclo deixa uma minuta de portaria completa e pronta para regulamentar as apostas esportivas. Disponível em: <https://www.gamesbras.com/legislao/2023/1/9/nosso-ciclo-deixa-uma-minuta-de-portaria-completa-pronta-para-regulamentar-as-apostas-esportivas-34796.html>. Acesso em: 4 de dezembro de 2024.

Os repasses do produto da arrecadação das loterias de apostas de quota fixa nunca foram arrecadados, de modo que tanto a Lei n° 13.756 de 2018 quanto a MP n° 1182 de 2023 foram expressas ao dispor que a loteria de apostas de quota fixa seria autorizada, permitida ou concedida pelo Ministério da Fazenda.

Diante da ausência da regulamentação das apostas de quota fixa, em paralelo à MP n° 1.182/2023, foi proposto o PL n° 3626/2023, pelo Poder Executivo, em regime de urgência, para regular a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, iniciando o debate no Congresso Nacional sobre o tema.

O PL n° 3626/2023 será o ponto fulcral deste trabalho, sendo detalhado posteriormente.

Havia também como motivação para regulamentação das apostas de quota fixa a “Operação Penalidade Máxima”, em execução pela Polícia Federal, que colocava o tema nos holofotes dos parlamentares, visto que a operação investigava a suspeita de manipulação de resultados nos campeonatos brasileiros da série A e B.

Um dos principais argumentos do setor para a legalização dos jogos de azar no Brasil reside no fato de que propicia o aumento na arrecadação de tributos. No entanto, Hammer (2001), em estudo sobre as apostas on-line, alerta para os problemas sociais, comportamento patológico e desintegração de famílias. Isto é, além de ser fonte de arrecadação tributária para o Estado, o projeto de lei também visou proteger setores da sociedade brasileira com algumas medidas dispostas posteriormente.

Ainda, alguns aspectos sociais importantes são os custos com a saúde, visto que pode ocorrer aumento dos casos de jogo patológico, custos com previdência em decorrência do aumento com licenças de saúde e custos administrativos com a provável criação de agência reguladora (Póvoa; Melo; Simões, 2023, p. 10).

Para os autores (2023, p. 11), as evidências sobre a magnitude do problema devem ser levadas para o debate, a fim de não sucatear o bem-estar social. Tal porque, cada vez mais, é evidente a necessidade de fiscalização do Estado, por meio da adoção de medidas de prevenção ao exercício irregular da atividade.

O PL n° 3626 de 2023 foi aprovado nas duas casas legislativas, em 29 de dezembro de 2023, sendo promulgado como Lei n° 14.790. Esta lei alterou, entre outros aspectos, a Lei n° 13.756/2018, estabelecendo diretrizes e regras para a exploração das apostas de quota fixa.

Cumprir destacar que, em 2022, houve uma tentativa de legalizar a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional com o PL n° 2234/2022, de autoria do Deputado Federal Renato Vianna (MDB/SC). Tal PL foi aprovado na Câmara dos Deputados, no entanto, até o dia 8/8/2024 passava por debates temáticos no plenário do Senado Federal. Outros projetos

também tentaram regulamentar a matéria no passado: PL n° 442/1991(Dispõe sobre a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional) e o PL n° 186/2014 (Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional).

Nesse cenário de regulamentação, foi criada, pelo Decreto n° 11.907/2024, a Secretaria de Apostas e Prêmios que, no momento, dentro do Ministério da Fazenda, é responsável pela agenda regulatória. Essa agenda regulatória não foi finalizada, de modo que ainda não é possível o recebimento dos repasses previstos no art. 30 da Lei 13.756/2018¹¹.

A agenda regulatória contará com as seguintes etapas/portarias: Portaria Habilitação laboratórios de certificação, Portaria Meios de Pagamento, Portaria Sistemas de Apostas, Portaria Autorização, Portaria Lavagem de dinheiro e outros delitos, Portaria Direitos e Obrigações, Portaria Jogo on-line, Portaria Fiscalização, Portaria Ação Sancionadora, Portaria Jogo Responsável e Portaria Destinações Sociais.

A Portaria SPA/MF n° 827, de maio de 2024, emitida pela Secretaria de Prêmios e Apostas, determinou que o prazo para as casas de apostas operarem na ilegalidade seria após o dia 1° de janeiro de 2025.¹²

Todavia, desde 1° de outubro de 2024, somente as pessoas jurídicas com autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas podem operar, conforme Portaria SPA/MF n° 1.475, de 16 de setembro de 2024¹³.

Ainda, o Ministério do Esporte criou a Secretaria Nacional de Apostas Esportivas e de Desenvolvimento Econômico do Esporte, por meio do Decreto n° 12.110, de 11 de julho de 2024.

Portanto, a regulamentação detalha as regras da nova atividade econômica, a autorização, a fiscalização, a identificação dos ofertantes, o volume das apostas, possibilitando também a arrecadação dos impostos (Póvoa; Melo; Simões, 2023).

¹¹ Os repasses previstos na Lei 13.756, de 2018, só serão passíveis de recebimento quando terminar a regulamentação pelo Ministério da Fazenda, previsto para 1° de janeiro de 2025. O Art.30, §1°-A dispõe que "§ 1°-A Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do **caput** deste artigo, 88% (oitenta e oito por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações". Desse modo, 12% serão destinados para setores como saúde, segurança pública, sistema nacional do esporte, educação e entre outros.

¹² Art. 26. O art. 12 da Portaria Normativa SPA/MF n° 615, de 16 de abril de 2024, passa a vigorar com a seguinte redação: "**Art. 12. A vedação prevista no caput do art. 21 da Lei n° 14.790, de 2023, passa a vigorar em 1° de janeiro de 2025.**

¹³ Art. 2°, § 1° Fica vedada a partir de 1° de outubro de 2024 a exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa em âmbito nacional por pessoa jurídica sem autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e que não se enquadre nos termos do caput.

2.2 A MP nº 1.182/2023

Em paralelo ao PL nº 3.636 de 2023, foi proposta a MP nº 1.182/2023, em 25 de julho de 2023, de autoria do Poder Executivo. A MP visava alterar a Lei nº 13.756/2018, para disciplinar a exploração da loteria de aposta de quota fixa pela União. Conforme explicação da própria ementa, ao longo das discussões sobre a regulamentação infralegal do art. 29, §3º, da Lei nº 13.756/2018, havia a necessidade de diversos ajustes na lei com relação à inexistência de previsão expressa acerca da possibilidade de cobrança pela autorização conferida ao operador de apostas de quota fixa e à ausência de rol de infrações e mecanismos de sanção, a fim de o operador conseguir aplicar penalidades aos operadores de apostas. O objetivo da MP seria sanar essas lacunas e promover o aperfeiçoamento deste arcabouço legal.

A MP dispôs que as empresas operadoras de loteria de quota fixa seriam taxadas em 18% da receita obtida com os jogos, descontando-se o pagamento dos prêmios aos jogadores e o imposto de renda devido.

Entre algumas mudanças, destacam-se¹⁴:

1. Substituição dos termos “entidades” por “organizações” e “cessão de direitos de uso” por “contrapartida pelo uso”.
2. Inclusão da submissão ao Conselho Nacional do Esporte e aprovação pelo Ministro de Estado do Esporte da regulação que disciplinaria a alocação de recursos da loteria de quota fixa para programas de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto.
3. A Taxa de fiscalização passa a ser considerada taxa de autorização, com valor corrigido com periodicidade mínima de um ano, por meio de ato do Ministro de Estado da Fazenda.
4. A loteria de quota fixa seria um serviço público, sem limite de número de outorgas a ser concedida pelo Ministério da Fazenda, de modo que as pessoas jurídicas nacionais e estrangeiras deveriam solicitar autorização, em consonância com o regulamento do Ministério da Fazenda.
5. Previsão do Ministério da Fazenda solicitar informações e documentos sobre a atividade, com multa diária de dez mil reais em caso de omissão, falsidade ou atraso injustificado.

¹⁴<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv1182>

6. Definição de eventos reais de temática esportiva, apostador, aposta virtual, aposta física, quota fixa e agente operador.
7. Mudança nas destinações, com 10% para a seguridade social, 3% para o Ministério do Esporte, 2,55% ao Fundo Nacional de Segurança Pública e 0,82% à educação básica. Além da substituição do termo entidades esportivas brasileiras” para “entidades do Sistema Nacional do Esporte”. Ainda, os atletas poderiam receber 1,63% como contrapartida pelo uso de sua imagem.
8. Redução do montante auferido pelo agente operador para 82% da arrecadação (antes era 95%).
9. O Ministério da Fazenda deveria regulamentar o uso de imagem, marcas e símbolos de atletas e organizações desportivas.
10. Periodicidade mensal para apuração e recolhimento do montante. A Secretaria Especial da Receita Federal determinaria a forma em que os agentes operadores destinariam o montante à seguridade social.
11. Operadores de loteria de quota fixa: ações de conscientização de apostadores e prevenção da ludopatia.
12. Possibilidade do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária estabelecer normas adicionais à publicidade.
13. Proibição de as empresas que exploram quota fixa adquirir, licenciar, financiar direitos de emissão, difusão, transmissão, retransmissão e distribuição de eventos reais de temática esportiva.
14. Proibição de empresas e pessoas naturais explorarem loterias de quota fixa, bem como proibição de realização de campanhas publicitárias em meio eletrônico sem a outorga do Ministério da Fazenda.
15. Proibição de sócio ou acionista controlador de operadora de quota fixa ser acionista ou dirigente de equipe desportiva brasileira.
16. Ações de combate à manipulação de resultados e à corrupção, com cinco dias para informar o Ministério da Fazenda quando houver suspeita de manipulação.
17. Integração obrigatória a mecanismo nacional ou internacional de monitoramento.
18. As instituições só ofertaram contas transacionais autorizadas pelo Banco Central.
19. Instauração de processo administrativo sancionador para casos de infração das regras. Dispõe também sobre rol de penalidades com multas acima de R\$200.000,00.

20. Proibição de menores de idade nos jogos de apostas de quota fixa.
21. Dispõe das competências do Ministério da Fazenda e determina a responsabilidade ao Ministério do Esporte na garantia da integridade no esporte.

Observa-se que, mesmo havendo a Lei nº 13.756/2018, diversos pontos não eram abarcados como infrações e penalidades cabíveis. A MP veio com o intuito de alterar a própria lei e complementar as disposições sobre a aposta de quota fixa, formalizando a área de interesse público com uma nova fonte de receita para o Estado. A MP contou com 244 emendas apresentadas na Comissão Mista do Congresso Nacional, além da prorrogação de deliberação da MP por mais 60 dias.

A MP teve sua vigência encerrada em 21 de novembro de 2023, não tendo sido convertida em lei e, portanto, perdendo sua eficácia. No entanto, a MP foi analisada tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal. Alguns parlamentares, na discussão do PL nº 3.626/2023, discorreram e elogiaram o texto da referida MP, principalmente no tocante à seguridade social.

Salienta-se, ainda, que o PL nº 3.626/2023 foi proposto pelo Poder Executivo no mesmo dia que a MP nº 1.182/2023, 25 de julho de 2023. Portanto, a MP nº 1.182/2023 perdeu sua eficácia, mas marcou o debate sobre o tema com indubitável relevância no cenário de regulamentação das apostas esportivas.

2.3 Tramitação do Projeto de Lei nº 3.626/2023

O Projeto de Lei (PL) nº 3.626/2023 foi apresentado pelo Poder Executivo, em 25 de julho de 2023, com o objetivo de alterar a MP nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 5.758, de 20 de dezembro de 1971, e a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

A apresentação do PL de iniciativa do Poder Executivo¹⁵ visava instituir a taxa de autorização das atividades que constavam na Lei nº 5.768/1971; a limitação por número de inscrição no cadastro de pessoas físicas; a participação dos consumidores nos sorteios; vales-brindes; concursos ou operações assemelhadas; autorização do Ministério da Fazenda para realização de propaganda comercial; desnecessidade de autorização quando a distribuição de prêmios fosse igual ou inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) com relação a promoções

¹⁵https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2302409&filename=PL%203626/2023

comerciais; previsão de sanções; termo de compromisso; adoção e implementação da política; procedimento e controle interno da exploração da loteria de aposta de quota fixa como prevenção à lavagem de dinheiro; ao financiamento do terrorismo; à proliferação de armas de destruição em massa; à manipulação de resultados e outras fraudes.

Nessa primeira versão a maior taxa de autorização seria nos casos em que o valor dos prêmios estaria acima de R\$1.667.000,00 (um milhão seiscentos e sessenta e sete mil).

Em resumo, inicialmente, o Poder Executivo pretendia eliminar o procedimento de autorização de atividades de pequeno valor, mas com a obrigação de prévia comunicação ao Ministério da Fazenda, promover o devido registro, controle e fiscalização dessas promoções, ajustar as penalidades previstas na Lei nº 5.768/1971, contribuir para a redução de custos dos pequenos estabelecimentos com a simplificação do procedimento de autorização para promoções comerciais, aprimorar os mecanismos de segurança e de integridade das apostas esportivas com a fixação de regras para publicidade, destinação de prêmios prescritos, obrigação de plano de integridade e participação em organismos nacionais e internacionais de monitoramento da integridade esportiva bem como estruturação da área responsável com a Secretaria de Prêmios e Loterias.

Com relação à estruturação, impende destacar que, inicialmente, o Ministério da Fazenda já se manifestou no sentido de que haveria pouca estrutura de cargos e funções comissionadas para lidar com a dimensão do problema, além de explicar que as apostas de quota fixa possuíam grande potencial arrecadatório, o que contribuiria para a melhoria da situação fiscal do país. O argumento de melhoria fiscal permeia toda a finalidade do PL nº 3.626/2023.

Nesse momento inicial, ficou evidenciada a urgência da matéria, visto que a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa havia sido legalizada e o prazo de regularização havia expirado em dezembro de 2022. Logo, o Poder Executivo propôs urgência à matéria.

Desse modo, a Câmara dos Deputados teria 45 (quarenta e cinco) dias para dispor sobre a matéria. O relator da matéria no plenário foi o deputado federal Adolfo Viana (PSDB/BA). Como a proposição possuía regime de urgência foi sujeita à apreciação do Plenário, com análise das Comissões de Finança e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme o regimento interno da Câmara dos Deputados.

O deputado federal relator apresentou parecer do Plenário (p. 4), em 12/9/2023, sobre a matéria entendendo não haver impacto nas finanças da União, em termos de redução de receita ou aumento de despesa. Salientou também que as inserções promovidas na Lei nº 13.756/2018 eram de teor meramente normativo e não afetariam a receita e a despesa da União.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, o relatório de Plenário da Câmara dos Deputados (p. 4-5)) dispôs que a proposição *não desafia disposição de natureza material veiculada na Constituição Federal*. Isto porque, a competência privativa para legislar sobre “sistemas de consórcio e sorteios” é da União, segundo o art. 22, inciso XX, da Constituição. Com relação à boa técnica legislativa estaria em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (p. 5).

No entanto, quanto ao mérito, o relatório do Plenário da Câmara dos Deputados entendeu que as inovações legislativas do Poder Executivo eram válidas, mas não resolveriam toda a complexidade da situação (p. 5). Essa etapa é primordial para a tramitação do PL nº 3.626/2023, pois a Câmara dos Deputados propôs substitutivo com a apresentação de um texto mais robusto, com regras mais claras e detalhadas (p. 5). O objetivo seria aprimorar, justamente, o marco regulatório das apostas de quota fixa com uma lei específica sobre o tema.

O principal ponto debatido foi a mudança de paradigma das apostas esportivas para considerar os eventos reais e virtuais, marcando a tramitação do projeto de lei.

Outros pontos de mudança foram suscitados no relatório de Plenário da Câmara dos Deputados: aprimoramento de conceitos; estabelecimento de regras sobre o regime de exploração; regras e requisitos sobre a atuação dos agentes operadores de apostas; procedimento de autorização com tempo e forma do requerimento; regra sobre a oferta e a realização das apostas; publicidade e propaganda; transações de pagamento; proteção aos apostadores; criação de rol de condutas vedadas na oferta de apostas; forma de pagamento e tributação; fiscalização; regime sancionador e distribuição do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa (p. 6-7)

Uma das principais críticas, na Câmara dos Deputados, quanto ao PL foi a rapidez na tramitação, visto que não foram ouvidos setores importantes com a realização de audiências públicas. O PL foi apresentado no dia 25 de julho de 2023 e votado no dia 13 de setembro de 2023, na Câmara dos Deputados.

Ainda, foram apresentadas 40 (quarenta) emendas de Plenário. Nesse mesmo dia foi aprovada a redação final e a matéria foi para o Senado Federal.

No Senado Federal, a matéria foi apreciada simultaneamente pela Comissão de Esporte e pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). A apreciação do projeto possuía regime de urgência e deveria ser analisada entre 28/09/2023 e 11/11/2023. Na Comissão de Esporte, o relator foi o senador Romário (PL/RJ) e, na Comissão de Assuntos Econômicos, o senador Ângelo Coronel (PSD/BA).

Na primeira reunião na CAE, no dia 17/10/2023, a apreciação da matéria foi adiada.

Em 19/10/2023, foi realizada a audiência pública¹⁶ sobre o tema, na Comissão de Assuntos Econômicos, com a presença de autoridades¹⁷

Posteriormente, foi realizada a segunda audiência pública¹⁸ sobre o tema, no dia 23/10/2023, na Comissão de Esportes, com o intuito de debater os impactos da prática de apostas de cota fixa nas manipulações de resultados e o envolvimento da atividade com organizações criminosas, com a presença de autoridades.¹⁹

As audiências públicas em ambas as comissões e a quantidade de participantes de diversos setores evidenciam a importância do tema e a necessidade de diálogo com diversos setores da sociedade. No dia 9/11/2023, foi aprovado parecer na Comissão de Esporte²⁰. A Presidência da República solicitou o cancelamento da urgência pleiteada²¹.

O PL já instruído pela Comissão do Esporte retornou à CAE. No dia 21/11/2023 o relatório foi lido, a discussão foi encerrada e foi concedida vista coletiva da matéria.

No dia posterior, 22/11/2023, na CAE, houve requerimento, do senador Eduardo Girão, para adiamento da votação sendo rejeitado com 16 (dezesseis) votos contrários e 9 (nove) votos favoráveis.

A CAE apresentou requerimento solicitando a urgência da matéria. O requerimento foi aprovado em Plenário.

¹⁶ <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/38/reuniao/12007>

¹⁷ Sr. Wilson Antônio Romero, Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Anfip; Sr. Ricardo Gazel, Economista; Sr. José Francisco Manssur, Ex-assessor Especial do Ministério da Fazenda, e representante da Receita Federal do Brasil; Sr. Bruno Pires Lobato, Presidente da Associação Nacional de Lotéricos - ALSPI; e do Sr. Ricardo Lião, Presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf.

¹⁸ <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2615/reuniao/12022>

¹⁹ Sr. José Francisco Cimino Manssur, Assessor Especial do Ministério da Fazenda; Sr. Alcino Reis Rocha, Secretário-Geral da Confederação Brasileira de Futebol – CBF; Representante de Ednaldo Rodrigues Gomes - Presidente da CBF; Sr. Pedro Ivo Velloso Cordeiro, Mestre em Direito e Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB; Sr. Paulo Roberto Ribas, Presidente da Confederação Brasileira de Games e Esports – CBGE; Sr. Alessandro Maciel Lopes, Delegado da Polícia Federal, Representante de Andrei Augusto Passos Rodrigues, Diretor-Geral da Polícia Federal; Sra. Ana Yaemi Hayashiuchi Especialista em Terapia Cognitivo-Comportamental e em Transtornos do Impulso; Sr. Fábio Gomes de Matos e Souza, Presidente da Associação de Psiquiatria do Estado do Ceará - APEC ; Sr. Antônio Edvando Elias de França, Promotor de Justiça e Coordenador do Núcleo do Desporto e Defesa do Torcedor – NUDTOR/MPCE; Sr. Bruno Lobato, Presidente da Associação Nacional dos Lotéricos; Sr. Rodrigo Alves, Presidente da Associação Brasileira de Apostas Esportivas – ABAESP; Sr. Wilson Luiz Seneme, Presidente da Comissão de Arbitragem da Confederação Brasileira de Futebol – CBF; Sr. Eduardo Cabral; Sr. Hermano Tavares, Coordenador Geral do Programa Ambulatorial do Jogo Patológico - PRO-AMJO; Sr. André Rolim; Sr. Marcelo Palácio, Coordenador da clínica terapêutica Casa Despertar; Sr. André Pereira Cardoso Gelfi, Presidente do Instituto Brasileiro do Jogo Responsável - IBJR; Sra. Ticiania Macedo de Carvalho Teixeira, psiquiatra; Sr. José Edir Paixão de Sousa, Tenente Coronel e Ouvidor do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará; Sr. Francisco Eduardo Fideles Dutra, Capitão do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, e o Sr. Fabrício do Vale Torres.

²⁰ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9502101&ts=1729166818053&disposition=inline>

²¹ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9504757&ts=1729166816665&disposition=inline>

Foram apresentadas 40 emendas de Plenário na Câmara dos Deputados e 161 (cento e sessenta e uma) emendas no Senado Federal, sendo 67 emendas da Comissão do Esporte, 71 na CAE e 23 no Plenário do Senado Federal. Retornou para análise final da Câmara dos Deputados 42 emendas do Senado Federal²².

Em 12/12/2023, no plenário do Senado Federal, o relator senador Ângelo Coronel apresentou parecer²³ e a redação final²⁴ foi aprovada, retornando à Câmara dos Deputados, para apreciação das emendas apresentadas no Senado Federal.

A quantidade de emendas propostas tanto na tramitação do Senado Federal quanto para análise da Câmara dos Deputados demonstra a complexidade do tema e a densidade do debate.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei teve apreciação conclusiva pelas comissões de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No plenário da Câmara dos Deputados, o projeto de lei tramitou sobre o regime de prioridade, conforme o Art. 151, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Houve requerimento do deputado federal José Guimarães (PT/CE) para tramitação em regime de urgência, que foi aprovado.

Em sessão deliberativa extraordinária, no dia 21/12/2023, o PL nº 3.626 foi pautado. Nesta sessão foi apresentado requerimento para adiamento da votação pelo deputado federal Altineu Côrtes (PL/RJ), no entanto o requerimento foi rejeitado com 106 votos a favor e 281 contra.

A solicitação para o adiamento da discussão do projeto de lei ocorreu em todas as sessões plenárias tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. A redação final foi aprovada, sendo as alterações acordadas elucidadas na tabela em anexo (**ANEXO**). Em resumo:

- aprovação parcial da Emenda nº 1 (na parte em que altera os arts. 1º e 14 do PL 3.626, de 2023);
- aprovação integral das Emendas nº 2, 4 a 7, 10 a 15, 18 a 22, 25 a 28, 30, 31, 35, 37, 39, 41 e 42;
- rejeição parcial da Emenda nº 1 (na parte em que altera o art. 51 do PL 3.626, de 2023);
- rejeição integral das Emendas nº 3, 8, 9, 16, 17, 23, 24, 29, 32 a 34, 36, 38 e 40;

²² O comparativo das principais alterações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal encontra-se no ANEXO I.

²³https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9526122&ts=1729166819798&rendition_principal=S&disposition=inline

²⁴ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9530167&ts=1729166819840&disposition=inline>

- Aprovação em destaque do parágrafo segundo do artigo 29 da PL 3626/23 - Lei 13756/18, alterado pelo art. 51 do projeto, constante da Emenda número 1 do Senado;

No dia 29/12/2023, o PL nº 3.626/2023 foi transformado na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Em 30 de dezembro de 2023, a Presidência da República encaminhou a Mensagem nº 749 comunicando o veto parcial aos seguintes dispositivos: § 1º, § 2º e § 3º do art. 31; art. 53 e Anexo I; art. 55; e art. 56, todos do PL nº 3.626/2023. Os motivos do veto serão analisados posteriormente neste capítulo.

Constata-se, então, que a versão inicial do texto, encaminhada pelo Poder Executivo, mudou radicalmente com o início da tramitação nas Casas. O intenso debate foi evidenciado com a apresentação de substitutivo na Câmara dos Deputados e pelas 161 emendas propostas em toda a tramitação do Senado Federal – elevado para os padrões brasileiros. Além disso, foram recebidas pela Câmara dos Deputados para análise final 42 emendas.

A quantidade e a intensidade das alterações demonstram o caráter controvertido da discussão dentro das casas legislativas, reforçando a necessidade do estudo da argumentação legislativa, pois o PL nº 3.626/2023 iniciou com 7 (sete) artigos e finalizou com a promulgação da Lei nº 14.790/2023 com possui 58 (cinquenta e oito) artigos.

2.4. Principais argumentos suscitados no debate do Projeto de Lei nº 3.626

O PL, ao longo da tramitação contou com 40 emendas de Plenário na Câmara dos Deputados, 161 emendas do Senado Federal e 42 emendas retornaram do Senado Federal para análise final na Câmara dos Deputados.

Tal cenário demonstra a complexidade da matéria e o grau da discussão nas casas legislativas. Assim, no decorrer da tramitação, alguns dispositivos possuíram intensa controvérsia. Discorrem-se os principais debates apresentados e encaminhados para Câmara dos Deputados, para redação final²⁵.

A primeira discussão (p. 2) reside na importância de uma disposição expressa de que seria vedada a instalação ou disponibilização de equipamentos em estabelecimentos físicos destinados à comercialização de apostas, a fim de evitar duplas interpretações e lacunas da lei. O objetivo da vedação seria evitar que a legalização das apostas de quota fixa também permitisse os cassinos e as máquinas de caça-níquel, ou seja, todos os tipos de jogos no Brasil. Tal argumento será explicado no capítulo 3.

²⁵https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2381550&filename=TramitacaoPL%203626/2023

Este debate esteve presente no Senado Federal, pois alguns parlamentares destacaram a necessidade de disposição expressa da vedação para evitar máquinas de caça-níquel em padarias, bares ou estabelecimentos comerciais diversos. A vedação foi adicionada ao art. 14, §3º, do projeto que foi mantido na redação final²⁶.

A segunda discussão (p. 2) reside na vedação da aplicação da lei que dispõe sobre modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa às loterias federais. A Câmara dos Deputados não havia previsto essa disposição, mas o Senado Federal adicionou a disposição expressa que foi mantida na redação final.

A terceira discussão (p. 3-4) reside na inclusão do evento virtual de jogo on-line como modalidade da aposta de quota fixa. Esse ponto conduziu a tramitação do PL nº 3.626/2023. O artigo 2º, inciso IX, conceitua o que seria evento virtual de jogo on-line como evento, competição ou ato de jogo on-line cujo resultado seria desconhecido no momento da aposta, bem como o artigo 3º, inciso II, previa a possibilidade de as apostas de quota fixa terem por objeto os eventos virtuais dos jogos on-line. O Senado Federal suprimiu ambas as disposições sob o argumento de que o objetivo seria discutir os jogos reais, de modo que os jogos virtuais deveriam ser discutidos em outro projeto, pois seriam passíveis de maior manipulação. Ainda, no plenário do Senado Federal foi destacado como argumento de que a ideia do Governo seria, apenas, regular as apostas de quota fixa em jogos reais.

Ao retirar a modalidade de jogos on-line, parlamentares, na Sessão Deliberativa Ordinária do Plenário do Senado Federal²⁷, no dia 12/12/2023, destacaram que a Câmara dos Deputados acabaria por reincluir os jogos on-line, posteriormente. Tal perspectiva aconteceu, de modo que a modalidade de aposta de quota fixa em jogos virtuais retornou à redação final²⁸. Ainda, o art. 14, §2º, destacou que as apostas de quota fixa com eventos de jogo on-line só poderiam ser ofertadas em meio virtual.

A discussão sobre o sistema de apostas em eventos reais ou virtuais marcou o cenário desse projeto de lei, de modo que o Senado Federal ficou vencido permanecendo a redação da Câmara dos Deputados ao art. 29, §1º, no sentido de que a modalidade lotérica apostas de quota fixa consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais e virtuais.

²⁶ § 3º Para fins do disposto no § 2º deste artigo, é vedada a instalação ou disponibilização de equipamentos ou outros dispositivos em estabelecimentos físicos que sejam destinados à comercialização de apostas de quota fixa em meio virtual.

²⁷ <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/114293?sequencia=59>

²⁸ Art. 14. As apostas de que trata esta Lei poderão ser ofertadas pelo agente operador nas seguintes modalidades, isolada ou conjuntamente: I - virtual: mediante o acesso a canais eletrônicos; e II - física: mediante a aquisição de bilhetes impressos.

A questão dos sócios acionistas, no art. 7º, §2º, marcou a quarta discussão (p. 5-6), com a previsão de que o sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de aposta de quota fixa não poderia ter participação, direta ou indireta, em Sociedade Anônima de Futebol ou organização esportiva brasileira, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira. O Senado Federal previa também a vedação às instituições financeiras e de pagamento, mas a vedação não se manteve na redação final.

A quinta discussão esteve presente em ambas as Casas Legislativas - proteção ao menor de idade (p. 4-7). O Senado Federal dispôs no art. 16, inciso II, a proibição de participação de menores de 18 (dezoito) anos em ações de comunicação, de publicidade e de marketing, bem como no art. 16, inciso III, com a vedação de crianças e adolescentes como público-alvo. Ambas as disposições foram realizadas pelo Senado Federal e acatadas pela Câmara dos Deputados na redação final. Ainda, nesse tema houve a previsão no art. 17, §1º da vedação de qualquer publicidade sem aviso de classificação indicativa de faixa etária. Assim, a regulação publicitária representou importante marco no projeto, principalmente, com o incentivo à autorregulação (art. 16, caput, da Lei nº 14.790/2023).

A sexta discussão (p. 10) versa sobre a exigência da utilização de tecnologia de identificação e reconhecimento facial, no art. 23²⁹. Tal disposição foi proposta pelo Senado Federal e acatada pela Câmara dos Deputados, na redação final, representando uma enorme conquista para o Senado sob o argumento de que com o reconhecimento facial há o afastamento do menor de idade, evitando que este aposte. Aqui também contém o tema de proteção ao menor de idade.

A ludopatia e a importância da prevenção marcaram o cenário de tramitação, sendo a sétima discussão (p. 11). O argumento esteve presente no Senado Federal, de modo que acrescentou ao art. 26, VI, a vedação da participação na condição de apostador para pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado. A disposição foi mantida pela Câmara dos Deputados.

O art. 31 apresenta algumas controvérsias e teve seus parágrafos vetados, os motivos do veto serão discorridos no próximo subitem. No entanto, o artigo permaneceu na Lei nº 14.790/2023, sendo o veto derrubado.

A oitava discussão consiste na questão das lotéricas (p. 14-15). O tema foi amplamente debatido tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, em razão da importância

²⁹ Art. 23. O agente operador de apostas deverá adotar procedimentos de identificação que permitam verificar a validade da identidade dos apostadores, exigida a utilização da tecnologia de identificação e reconhecimento facial.

e da força do setor. O argumento suscitado por alguns setores seria o aumento do mercado das grandes casas de apostas e a diminuição do poder das loterias federais. As lotéricas federais seriam as responsáveis pelo enraizamento social, pois estariam nas pequenas cidades e desempenham o papel de banco quando estes não existem. Alguns parlamentares chegaram a suscitar que o projeto de lei destruiria as casas lotéricas.

Nesse ponto, o Senado Federal emendou o art. 29, com os §§2º-A e 2º-B, permitindo que a Caixa Econômica Federal pudesse operar as apostas de quota fixa com autorização outorgada pelo Ministério da Fazenda, de modo que os permissionários lotéricos pudessem comercializar as apostas de quota fixa, em ambiente físico ou virtual. Entretanto, a disposição foi retirada pela Câmara dos Deputados na redação final.

A nona discussão (p. 16- 22) reside na destinação dos recursos dispostos no art. 30. O debate para a destinação de recursos ao Fundo de Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal foi amplamente defendido no Senado Federal com o argumento de que deveria haver maior destinação de recursos, pois o Funapol realizaria as investigações. Ainda, a destinação para seguridade social esteve presente nos debates. Isto porque, no primeiro relatório havia a destinação de 2% para a seguridade social, no entanto, na redação final, a seguridade recebeu 10% após intensos debates suscitando que a seguridade seria o gargalo do Brasil. As destinações também favoreciam diversos setores importantes como a saúde, o esporte e a educação.

Ainda, a décima discussão (p. 24) residiu na criação de capítulo sobre a exploração das loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal. Esse capítulo foi adicionado pelo Senado Federal, sendo mantido na redação final.

Portanto, essas foram as principais discussões que nortearam a tramitação do projeto de Lei nº 3.626, com destaque para a questão dos jogos on-line e das loterias federais.

É importante destacar, por fim, que ao longo de toda a tramitação, diversos parlamentares reforçaram que se tratava de uma atividade já legalizada e praticada em todo o território nacional. Ou seja, o discurso não seria de liberação, mas sim de regulamentação com o intuito de arrecadar, pois as casas de apostas operam no Brasil sem o pagamento de impostos e sem nenhuma fiscalização ou obrigação.

2.5 O Veto nº 49/2023

Em 30 de dezembro de 2023, a Presidência da República encaminhou a Mensagem nº 749³⁰, ao Presidente do Senado Federal, comunicando o veto nº 49/2023 aos seguintes dispositivos:

- § 1º, § 2º e § 3º do art. 31 do Projeto de Lei.

§ 1º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se prêmio líquido o resultado positivo auferido nas apostas de quota fixa realizadas a cada ano, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza.

§ 2º O imposto de que trata o **caput** deste artigo incidirá sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF.

§ 3º O imposto de que trata o **caput** deste artigo será apurado anualmente e pago até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração.

A razão do veto foi explicada em razão da tributação disposta nos §§1º e 2º, sendo dissonante da verificada em outras modalidades lotéricas, com distinção da conduta tributária. Ainda, o §3º ofenderia a isonomia tributária.

- Art. 53 e Anexo I do Projeto de Lei.

Art. 53. O Anexo I da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar na forma do Anexo I desta Lei.

ANEXO I

(Anexo I da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001)

Valor dos prêmios oferecidos	Valor da Taxa de Autorização
De R\$ 10.000,01 a R\$ 50.000,00	R\$ 1.700,00
De R\$ 50.000,01 a R\$ 100.000,00	R\$ 4.200,00
De R\$ 100.000,01 a R\$ 500.000,00	R\$ 13.400,00
De R\$ 500.000,01 a R\$ 1.667.000,00	R\$ 41.700,00
Acima de R\$ 1.667.000,00	R\$ 83.400,00

O veto reside no fato da necessidade de manutenção da coerência normativa, visto que, caso houvesse a manutenção, não haveria fixação do valor da taxa de autorização para as distribuições de prêmio de até R\$10.000,00 (dez mil reais).

³⁰ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/msg/vep/VEP-749-23.htm

- Art. 55 do Projeto de Lei.

Art. 55. Serão imediatamente arquivados:

I - denúncias e processos administrativos fiscalizatórios não julgados definitivamente que apurem infrações ao disposto nos arts. 1º, 1º-A e 4º da Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, relativas à distribuição de prêmios e sorteios de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais); e

II - processos de prestação de contas que envolvam a distribuição gratuita de prêmios e sorteios de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Parágrafo único. Os processos administrativos de que trata o **caput** poderão ser reabertos caso haja denúncias que envolvam as promoções ou as distribuições autorizadas.

A razão do veto é amparada na coerência da norma, pois antes havia a autorização para distribuição gratuita de prêmios de até R\$10.000,00 (dez mil reais) relativa às promoções comerciais que não dependiam de autorização do Ministério da Fazenda. No entanto, houve exclusão do dispositivo que isentava tais distribuições de prêmios.

- Art. 56 do Projeto de Lei.

Art. 56. O imposto de renda sobre prêmios obtidos em títulos de capitalização na modalidade filantropia premiável incidirá apenas sobre o valor do prêmio em dinheiro que exceder ao valor da primeira faixa da tabela de incidência mensal do IRPF.

A razão do veto é explicada pelo vício de inconstitucionalidade e contrariedade com o interesse público, dado que a sanção implicaria autorização inédita de isenção do valor do prêmio em dinheiro obtido em títulos de capitalização até o valor da primeira faixa da tabela de incidência mensal do imposto de renda, sendo, do ponto de vista tributário, renúncia de potencial receita.

No dia 9 de maio de 2024, em Sessão Conjunta do Congresso Nacional, todos os vetos foram mantidos, exceto os vetos ao art. 31, §1º, §2º e §3º. Assim, o art. 31 passou a ser reincorporado na Lei nº 14.790/2023, com a isenção dos apostadores ao imposto de renda, caso os ganhos fiquem abaixo da primeira faixa do IR. Assim, ganhos mensais de até R\$2.640 ficariam isentos de IR.

3 AS RAZÕES LEGISLATIVAS DO PL 3.626/2023 CONFORME AS RACIONALIDADES DE MANUEL ATIENZA

3.1 Razões linguísticas (R1)

Como visto, para Manuel Atienza (2022, p. 28), a finalidade da R1 é atingir uma comunicação fluida de mensagens normativas, a fim de evitar ambiguidades sintáticas. Assim, uma lei torna-se irracional caso falhe na comunicação. Na racionalidade linguística busca-se um texto claro e preciso com a capacidade de transmitir a mensagem ao leitor com fluidez, por meio de razões que justifiquem sua formulação linguística.

O ponto fulcral quanto ao PL n° 3.626/2023 foi a apresentação do substitutivo ao texto apresentado pelo Poder Executivo, sob o argumento, conforme parecer do Deputado Federal e relator Adolfo Viana, de que seria necessário a elaboração de um texto mais robusto, *com regras mais claras e detalhadas* (p. 5, parecer plenário Câmara dos Deputados). Essa motivação expressa diretamente a preocupação da Câmara dos Deputados na elaboração de um texto que justificasse a formulação linguística.

Outras razões apresentadas no parecer supramencionado residem na preocupação em estruturar o texto em capítulos (p. 6, parecer plenário Câmara dos Deputados), de forma analítica e organizada, visto que o mercado havia crescido exponencialmente ocorrendo a necessidade de regulamentação com regras precisas sobre autorização, identificação de ofertantes, volume de apostas e fiscalização, por exemplo.

Impende destacar que a própria proposição do PL n° 3626/2023 cumpre a racionalidade linguística, dado que advém para solucionar uma lacuna na legislação brasileira. As alterações aspiravam primordialmente alterar a Lei n° 13.756/2023 para definir a modalidade lotérica de apostas de quota fixa uma forma de serviço público, mas não exclusivo da União, bem como acrescentar os eventos reais de jogos on-line ao texto.

A R1 foi utilizada também para justificar uma das principais discussões durante a tramitação. A ampliação do conceito do objeto das apostas esportivas, com o intuito de adicionar os eventos reais ou virtuais, de modo que as apostas pudessem recair sobre jogos on-line. Para Atienza (2022, p. 29), conectores como “ou” podem causar imprecisões, no entanto o conector permaneceu na redação final do art. 3°, da Lei n° 14.790/2023, mesmo com a retirada

dos eventos virtuais pelo Senado Federal (emenda 96³¹), que foi adicionado pela Câmara dos Deputados, posteriormente.

A solicitação de retirada da previsão do evento virtual de jogo on-line foi realizada por diversas emendas no Senado Federal, como as Emendas 40-U,³² 45-U³³ e 46-U³⁴ que pretendiam retirar ou suprimir os artigos que tratavam dos eventos virtuais de jogos on-line.

O argumento contrário utilizado no Senado versava sobre a possibilidade de abertura na redação para colocarem dispositivos eletrônicos em locais diversos como padarias e farmácias, por exemplo. O relator de Plenário na Câmara dos Deputados, Deputado Federal Adolfo Viana, no dia 21/12/2023, enfatizou que os jogos físicos não estavam no texto e que a adição à vedação em estabelecimentos físicos foi acolhida, justamente, para dar clareza ao texto.

Assim, a ampliação do conceito do objeto das apostas esportivas foi defendida pela Câmara dos Deputados, sendo motivo de intensos debates na tramitação. A ampliação de conceitos tornou-se necessária, pois tratava de um novo mercado regulado, sem definições nas leis anteriores, de modo que houve a revisão e o aprimoramento de outros conceitos como o que seria aposta, quota fixa, apostador, canal eletrônico, aposta virtual, aposta física e evento real de temática esportiva no Art. 2º da Lei nº 14.790/2023.

Assim, o argumento do relator de plenário, na Câmara dos Deputados, para defender a inclusão desses conceitos reside no fato de que, até então, não eram incluídos na lei, de modo que resta evidente a R1.

Huber (1901, p.10) sempre defendeu a necessidade de a lei ser clara e compreensível para todos, inclusive para quem não é especialista. Logo, uma boa definição de conceitos e uma redação bem escrita auxiliam no entendimento de um mercado que é novo para os brasileiros.

No Senado Federal, na 8ª Reunião da Comissão de Esportes, algumas emendas (13-U³⁵ e 27-U³⁶) foram inclusive rejeitadas, pois visam adicionar complementações aos conceitos de agente operador, apostador e canal eletrônico. No entanto, o relator Romário³⁷ (p. 14-15,

³¹<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9488821&ts=1729166821905&disposition=inline&ts=1729166821905>

³²<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9477243&ts=1729166821429&disposition=inline&ts=1729166821429>

³³<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9477263&ts=1729166821473&disposition=inline&ts=1729166821473>

³⁴<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9477267&ts=1729166821480&disposition=inline&ts=1729166821480>

³⁵<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9475820&ts=1729166821175&disposition=inline&ts=1729166821175>

³⁶<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9476556&ts=1729166821311&disposition=inline&ts=1729166821311>

³⁷https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9483359&ts=1729166814952&rendition_principal=S&disposition=inline

relatório Comissão de Esporte no Senado Federal) entendeu que as adições tornaram o texto redundante, visto que já constavam em outros dispositivos posteriores. Logo, cumpre o objetivo da R1 quando há uma preocupação em não tornar o texto repetitivo e prolixo, ocasionando a perda de sentido.

Tal argumento de rejeição por conta de modificações redundantes se repetiu com a Emenda 144³⁸ que pretendia reforçar a previsão do combate a ilícitos nas transações com a obrigatoriedade de as operadoras serem autorizadas a operar no Brasil.

Entretanto, com relação a ampliação de conceitos, ainda, foi acatada parcialmente a emenda 82³⁹ para adicionar ao canal eletrônico a definição *de propriedade ou sob administração do agente operador de apostas* demonstrando que na tramitação do PL a definição de conceitos foi uma parte fulcral.

Algumas das críticas dos parlamentares residem no fato de que a proposta apresentada pelo Poder Executivo possuía 17 (dezessete) páginas e, em vinte e quatro horas, passou para 40 (quarenta) páginas com a apresentação do substitutivo. Embora fosse necessário a formulação de um texto mais claro e robusto, a análise rápida pelo plenário levantou questionamentos e reclamações.

Nesse ponto, alguns parlamentares suscitaram apoio ao texto da MP n° 1.182/2023 sob o argumento de que estaria mais claro e mais bem redigido. Destaca-se que a questão da redação da lei foi suscitada, representando forte preocupação na Câmara dos Deputados.

A razão linguística pode ser percebida também na elaboração do parágrafo único do art. 12 da Lei n° 14.790/2023 que trata da contraprestação da outorga. Isto porque, a redação da Câmara dos Deputados deixava lacunas quanto ao limite a ser pago pelas casas de apostas para operarem no Brasil de R\$30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

Dessa forma, foi necessária a mudança do texto acolhendo a Emenda 16-U⁴⁰ para adicionar a expressão *no máximo*. Tal mudança, conforme a R1, foi imprescindível, pois um bom texto evita a criação de antinomias ou lacunas, tanto que havia emendas como a emenda 81⁴¹ que pretendia adicionar o termo oposto de *no mínimo*. O argumento contrário, que consta da Nota Taquigráfica da 8ª Reunião da Comissão de Esporte do Senado⁴², no dia 18/10/2023,

³⁸<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9514048&ts=1729166822354&disposition=inline&ts=1729166822354>

³⁹<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9484863&ts=1729166821781&disposition=inline&ts=1729166821781>

⁴⁰<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9475936&ts=1729166821204&disposition=inline&ts=1729166821204>

⁴¹<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9483248&ts=1729166821772&disposition=inline&ts=1729166821772>

⁴² <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/11968>

justifica-se porque à adição do termo residia no fato de que R\$ 30 milhões, após algum tempo, poderia não valer o que vale hoje.

Outras emendas foram acolhidas, como a Emenda 61⁴³ que estabelecia que as ações de publicidade e propaganda deveriam ser destinadas ao público adulto, com a exclusão das crianças, com o objetivo de tornar o texto mais claro e objetivo.

Por outro lado, outros detalhamentos não foram acolhidos como a estipulação do horário que as propagandas de apostas esportivas (Emenda 78⁴⁴) poderiam ser televisionadas, pois o parlamento entendeu que esse tipo seria competência dos órgãos regulamentadores.

No início da proposição, o Poder Executivo também já demonstrava sua preocupação com a racionalidade linguística, pois uma das modificações a que o PL visava, por exemplo, era a modificação da denominação “taxa de fiscalização” para ‘taxa de autorização’, no art. 50 da MP n° 2158-35, de 2001.

O relator na Comissão de Assuntos Econômicos, senador Angelo Coronel, no relatório (p. 13), no dia 22/11/2023, também elogiou o capítulo V que aborda a forma de oferta e realização das apostas, a publicidade, a integridade das apostas, e as medidas para evitar manipulação de resultados, porque estabeleceu regras claras no que concerne a oferta de apostas. Ou seja, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em seu parecer, observou, nesse ponto, a racionalidade linguística.

Outro ponto do PL que poderia ocasionar lacuna legislativa encontra-se na redação do art. 7º, VII, que facultava a exigência de certificação, todavia uma das maiores preocupações do projeto seria a segurança jurídica, visto que não deveria ser uma faculdade, mas sim obrigação. A Emenda 89⁴⁵ foi acatada e o termo foi suprimido.

Ademais, nota-se que a razão linguística foi observada, de forma pormenorizada e detalhada, quando ocorre a análise das terminações *infundadas* e *inverídicas*. Isto porque, houve emenda para trocar esses termos no art. 17, II⁴⁶, que não foi acatada, pois o relator (p. 22, relatório da CAE) considerou os termos sinônimos. Logo, respeitando a racionalidade linguística não havia motivação suficiente para ocorrer a troca dos termos.

⁴³<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9480053&ts=1729166821609&disposition=inline&ts=1729166821609>

⁴⁴<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9481899&ts=1729166821749&disposition=inline&ts=1729166821749>

⁴⁵<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9486764&ts=1729166821846&disposition=inline&ts=1729166821846>

⁴⁶ Art. 17. Sem prejuízo do disposto na regulamentação do Ministério da Fazenda, é vedado ao agente operador de apostas de quota fixa veicular publicidade ou propaganda comercial que: II - veiculem afirmações infundadas sobre as probabilidades de ganhar ou os possíveis ganhos que os apostadores podem esperar;

Em adição, o argumento da técnica legislativa foi utilizado para justificar a Emenda 142⁴⁷ que pretendia adicionar o adjetivo *brasileira* para deixar evidente que tratava de menção a Sociedade Anônima de Futebol e a organização esportiva profissional brasileira. Quando ocorre a adição desses complementos o objetivo é justamente deixar o texto mais completo, para não deixar dúvidas de que as SAF e as organizações esportivas deveriam ser do Brasil.

O papel de revisão do Senado Federal foi evidenciado pelo relator Deputado Federal Adolfo Viana, no Plenário do dia 21/12/2023⁴⁸, ao mencionar que *o texto amadureceu muito* depois de passar pelo Senado Federal. Inclusive, a Câmara dos Deputados aprovou algumas emendas que aprimoravam o texto e não acolheu outras que mudavam o escopo do projeto de lei.

Portanto, percebe-se que a racionalidade legislativa (R1) foi utilizada na tramitação do PL n° 3.626/2023 com o objetivo de evitar contradições e tornar o texto mais claro, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, de modo que, conforme Nascimento (2022, p. 143), uma das formas de considerar uma lei como corretamente feita é analisar o uso da linguagem, do vocabulário, do estilo e da estrutura.

3.2 Racionalidade jurídico-formal (R2)

Para Manuel Atienza (2022, p. 32), na racionalidade jurídico-formal, o objetivo é que a lei forme um todo sem lacunas, contradições ou redundâncias, a fim de o direito ser encarado como um sistema de segurança. A lei é irracional quando contribui para erodir a estrutura do ordenamento jurídico, por exemplo.

Nessa racionalidade é necessária a técnica legislativa, a fim de que a nova lei se insira no ordenamento jurídico, de forma interna, sem lacunas e contradições na regulamentação e, de forma externa, em consonância com os princípios que já constam no ordenamento. O princípio da coerência também preceitua que a lei deve se integrar harmonicamente ao ordenamento jurídico (Nascimento, 2024, p.9).

O parecer do Deputado Federal Adolfo Viana (12/9/2023, p. 4-5) entendeu que a proposição do PL não ofendia a Constituição, pois conforme o art. 22, inciso XX, da Constituição, é competência de a União legislar sobre *sistema de consórcio e sorteio*. Assim, o PL proposto pelo Poder Executivo não possuía vício de competência.

⁴⁷<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9512034&ts=1729166822337&disposition=inline&ts=1729166822337>

⁴⁸ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/71780>

A nova proposição, segundo o parecer, visava acrescentar, alterar e revogar dispositivos que constavam na MP n° 2.158-35, de 2001, da Lei n° 5.768, de 1971, e na Lei n° 13.756, de 2018, acrescentando novas disposições ao ordenamento jurídico que já existia, com o intuito de adaptar o novo quadro normativo das apostas de quota fixa.

Rememora-se novamente o ponto fulcral do PL n° 3.626/2023 - a adição dos jogos virtuais. Tal argumento também apareceu na racionalidade linguística e será mais bem explicado na racionalidade jurídico-normativa. Para Atienza (2022, p. 33), R2 pressupõe R1. A racionalidade jurídico-normativa visa a que a lei seja integrada no ordenamento sem lacunas e respeitando o ordenamento.

Delley (2004, p. 113) também entende que é papel do legislador identificar possíveis lacunas na lei e definições imprecisas do problema, pois prejudicam a qualidade da lei.

A adição dos jogos virtuais no texto, nos arts. 2° e 3° da Lei n° 14.790/2023, suscitou amplos debates durante seu processo legislativo. Isto porque, na tramitação, para a bancada evangélica e para os senadores Carlos Portinho, Eduardo Girão, Magno Malta e Carlos Viana, a adição dos jogos on-line e eventos virtuais de jogos on-line abarcaria tipo de apostas que são ilegais no país, como os jogos de cassino.

Na Emenda 40⁴⁹, do senador Eduardo Girão, argumenta que tal cenário *abre a possibilidade de uma espécie de ‘legalização’ do jogo de azar à revelia da lei*. Ou seja, incluía uma disposição que, segundo o senador, não estaria em consonância com o ordenamento jurídico, pois não seria o objeto da discussão principal proposto no PL n° 3.626/2023, de modo que suscitavam que deveria ser tratado em um projeto próprio.

É dizer, no Senado, casa em que a disposição sobre os jogos virtuais foi retirada, o argumento R2 era justamente no sentido de que as disposições dos jogos virtuais causariam lacunas na lei, pois (p. 1) *serviços autorizados seriam ofertados na mesma plataforma dos serviços não autorizados, abrindo margem para os jogos de cassino on-line*.

Para alguns senadores, o substitutivo da Câmara dos Deputados inseria dispositivo que legalizavam os cassinos, sem a adequada discussão do mérito. A preocupação versava sobre a racionalidade jurídico-formal, pois temia que os jogos virtuais e on-line deixassem margem para abertura *irrestrita de casas de apostas físicas*.

Em contraponto, outro argumento suscitado na sessão do dia 22/11⁵⁰, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, foi o de que os jogos virtuais e reais já estão

⁴⁹<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9477243&ts=1729166821429&disposition=inline&ts=1729166821429>

⁵⁰ <https://youtu.be/8YT-Qko5-mI>

autorizados, pela Lei nº 13.756/2018, de modo que a discussão não era essa, mas sim a da regulamentação do que já foi aprovado. Esse mesmo argumento foi levantado na Câmara dos Deputados no dia da aprovação da redação final.

Portanto, o objetivo de toda a discussão, contrária à inclusão dos jogos on-line, seria impedir a proliferação de cassinos, casas de máquinas caça-níqueis e a instalação de equipamentos em comércios como padarias e bares. Enquanto na R1 a adição de um termo muda a legalização ou não de uma atividade, no R2 a adição é analisada sob outro ponto de vista: a lacuna ou a antinomia que cria no ordenamento jurídico, na interpretação da lei.

Nesse sentido, o Senado Federal conseguiu suprimir a tributação sobre os eventos virtuais e jogos on-line, bem como vedar a instalação ou disponibilização de equipamentos em estabelecimentos físicos destinados às apostas. No entanto, na revisão da Câmara dos Deputados, como já mencionado, foi reincluída a tributação nos jogos on-line⁵¹, mas a vedação da instalação de equipamento em ambientes físicos se manteve na redação final⁵².

Portanto, com a aprovação da Lei nº 14.790/2023, a regulamentação abrange desde apostas esportivas até cassinos on-line. Os cassinos on-line conseguem operar, pois não há uma presença física, apenas on-line, que foi possível com a adição dos jogos virtuais no PL, preocupação suscitada pelo Senado Federal.

Com isso, percebe-se a importância das racionalidades legislativas, pois uma lacuna ou contradição acarreta efeitos práticos no ordenamento brasileiro. Impende destacar também que essas lacunas e contradições, conforme Flückige e Delley (2007, p.57), são resultados do fato de que a legislação é um jogo político, sendo moldado por interesses, paixões, ideologias e emoções.

Tal porque, a tramitação de um PL é interativa e os agentes políticos moldam suas ações por meio das forças do próprio sistema com o interesse dos particulares, dos partidários, dos doutrinários e dos coletivos (Silva, 2009, p.525). O exemplo supramencionado discorre exatamente esse modelo de democracia representativa, pois a Câmara dos Deputados e o Senado Federal são os responsáveis por equilibrar o jogo de poder entre o Estado e a sociedade.

Todavia, mesmo sendo discutida a questão dos jogos on-line restou dúvida no Congresso Nacional e na sociedade do que seria correto, a inclusão ou não das apostas virtuais, isto, segundo Nascimento prejudica a qualidade do debate no processo legislativo, pois as

⁵¹ Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: V - aposta virtual: aquela realizada diretamente pelo apostador em canal eletrônico, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta;

⁵² Art. 14, § 3º Para fins do disposto no § 2º deste artigo, é vedada a instalação ou disponibilização de equipamentos ou outros dispositivos em estabelecimentos físicos que sejam destinados à comercialização de apostas de quota fixa em meio virtual.

escolhas devem ser capazes de dissipar qualquer dúvida sobre a legitimidade da decisão tomada (Nascimento, 2019, p. 225).

Outro argumento que pode ser enquadrado na R2 concerne à observância de princípios do ordenamento em diversas fases da tramitação. A Emenda 42-U⁵³ visava a considerar abusiva a publicidade ou propaganda realizada por equipes esportivas, atletas, ex-atletas, apresentadores ou comentaristas. No entanto, o senador Romário, em seu relatório na Comissão de Esportes (CEsp), entendeu que tais disposições seriam amplas com a possibilidade de conflitar com o princípio constitucional da livre iniciativa e da liberdade de contratar.

A imposição dessa vedação foi analisada à luz dos princípios que constam no ordenamento jurídico, pois, caso fosse acatada, poderia gerar, posteriormente, ação direta de inconstitucionalidade. Por esse motivo, há a necessidade de o parecer analisar os princípios violados e sugerir que as emendas inconstitucionais não sejam acatadas.

No mesmo sentido, as emendas n° 18-U⁵⁴ e 29-U⁵⁵ visavam permitir uma espécie de benefício tributário para os apostadores, visto que se pagaria imposto sobre a diferença entre o que se ganhou de prêmios e o valor gasto em apostas. O relator da CEsp entendeu que tal disposição ofendia princípios tributários.

A Emenda n° 76 visava a alterar o procedimento para exploração das apostas de quota fixa concedido pelo Ministério da Fazenda de ato discricionário para ato vinculado. Em seu relatório, o senador Romário, explicou que mesmo sendo discricionário, o pedido de autorização é avaliado conforme a conveniência e oportunidade, sem se afastar dos princípios do PL.

O objetivo de tornar a ato vinculado visava a que a autorização fosse concedida apenas com a obediência de todos os requisitos legais. No entanto, no caso em análise, é competência do Ministério da Fazenda a edição do regulamento a ser editado, posteriormente, e a autorização do mercado de operadores de apostas de quota fixa, parecendo correto a natureza do ato ser discricionária, pois o Ministério da Fazenda necessita de discricionariade mínima para atuar tempestivamente.

Incumbe ressaltar também que o relatório do senador Romário, na CEsp, entendia o PL n° 3.626/2023 como uma novidade, pois inovava o ordenamento jurídico com a regulamentação

⁵³<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9477251&ts=1729166821447&disposition=inline&ts=1729166821447>

⁵⁴<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9476264&ts=1729166821224&disposition=inline&ts=1729166821224>

⁵⁵<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9477142&ts=1729166821328&disposition=inline&ts=1729166821328>

de um novo mercado, bem como considerou a proposição compatível com os princípios do ordenamento jurídico.

Por fim, outra adição importante no PL foi a criação do capítulo sobre a exploração das loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal, que foi adicionado no Senado Federal. Tal capítulo foi adicionado em consonância com entendimento do STF que considera como autorizada a exploração de loterias pelos Estados e Distrito Federal. Assim, parece correta a adição coadunando com o ordenamento pátrio.

Nesse cenário, percebe-se que o maior argumento da R2 (quanto aos jogos on-line) foi amplamente discutido, sendo o resultado a construção de um jogo político que foi desenvolvido juntamente com a disputa de poder. Além disso, durante a tramitação, percebe-se a análise e a consideração com os princípios que existem no ordenamento jurídico e o cuidado em respeitá-los.

3.3 Racionalidade pragmática (R3)

Para Atienza (2022, p. 36-37), a racionalidade pragmática consiste na adequação da conduta dos destinatários ao que está prescrito na lei (eficácia social). A objetivo seria garantir que as leis sejam obedecidas, como um “Direito em ação”. Assim, a lei é irracional no nível R3 quando não possui as sanções adequadas ou falta a capacidade financeira e administrativa.

A Lei nº 14.790/2023 foi promulgada em 29 de dezembro de 2023, no entanto, a regulamentação pelo Ministério da Fazenda só terminará em 1º de janeiro de 2025, data em que a lei começa a surtir seus efeitos completos, pois, até então, as casas de apostas estão operando sem pagar tributos, mesmo com o início do processo de autorização pelo Ministério da Fazenda. Por conta disso, não há como analisar o cumprimento das disposições na prática, sendo analisado somente o modelo de sanções e vedações que foi pensado na tramitação para que a lei produza eficácia social.

Ainda assim, é possível ressaltar a aplicabilidade do princípio da densidade normativa de Wintgens como correlacionado a essa racionalidade pragmática (R3), pois as sanções previstas em uma lei devem exigir justificativa adicional, pois ocorre a restrição imposta pela lei e a restrição por descumprimento. Logo, deve-se escolher as alternativas que causem menor impacto (Nascimento, 2024, p. 9).

Inicialmente, na proposição do Poder Executivo já havia a previsão da exigência de que a exploração de quota fixa fosse condicionada à adoção e a implementação de políticas, de procedimentos e de controles internos com vista a prevenção à lavagem de dinheiro, ao

financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa, bem como manipulação de resultados (p. 3)⁵⁶ A possibilidade de medidas coercitivas e acautelatórias pelo Ministério da Fazenda também foi abarcada na proposição inicial pelo Poder Executivo.

No entanto, a Câmara dos Deputados entendeu que essas inovações eram importantes, mas não resolviam todas as questões, de modo que propôs o substitutivo com o fito de garantir a exploração justa e segura da loteria de apostas de quota fixa.

Nesse substitutivo havia a previsão do estabelecimento de regras sobre o regime de exploração, a instituição de regras e requisitos para a atuação dos agentes operadores de apostas, o procedimento de autorização, a criação de rol de condutas vedadas na oferta de apostas e a instituição de regras sobre a fiscalização e o regime sancionador aplicável às loterias de apostas de quota fixa, com a definição do rol de infrações e penalidades, medidas coercitivas e acautelatórias (p. 6-7) para que o sistema de apostas de quota fixa funcione e tenha eficácia social.

Uma das primeiras preocupações levantadas foi a necessidade de vedação das pessoas que usam programas sociais do governo, CadÚnico e entre outros de utilizarem as plataformas de jogos. Ocorre que essa vedação não foi aprovada na redação final, no entanto outros projetos de leis estão sendo propostos, na atualidade, para adicionar tal disposição ao texto como o PL nº 3.703/2024 (Altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, de modo a condicionar a manutenção de percepção de benefícios sociais instituídos pelo governo federal a não participação em apostas virtuais), além da instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das BETs no Senado Federal, criada para investigar a crescente influência dos jogos virtuais de apostas on-line no orçamento das famílias brasileiras, como decorrência das externalidades negativas.

Outra imposição importante foi a exigência da utilização de tecnologia de identificação e reconhecimento facial, no art. 23, na redação final. O objetivo de tal exigência seria alcançar a eficácia social ao impossibilitar que o menor de idade pudesse apostar.

No sistema de sanções, no art. 29 da redação final⁵⁷, é disposto as condutas vedadas pelo agente operador na oferta das apostas. Conforme parecer do senador Romário, na CEsp, o

56 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2327782&filename=Tramitacao-PL%203626/2023

57 Art. 29. É vedado ao agente operador:

I - conceder, sob qualquer forma, adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a mero título de promoção, de divulgação ou de propaganda, para a realização de aposta;
II - firmar parceria, convênio, contrato ou qualquer outra forma de arranjo ou ajuste negocial para viabilizar ou facilitar o acesso a crédito ou a operação de fomento mercantil por parte de apostador; e
III - instalar ou permitir que se instale em seu estabelecimento físico qualquer agência, escritório ou representação de pessoa jurídica ou física que conceda crédito ou realize operação de fomento mercantil a apostadores.

intuito do projeto sempre foi *evitar que os operadores de apostas também atuem no fornecimento de crédito aos apostadores, com a intenção de evitar o superendividamento e o estímulo ao comportamento compulsivo*.

Ainda, o PL nº 3.626/2023 possui capítulos destinados a fiscalização (Capítulo IX) e ao regime sancionador (Capítulo X), que, conforme relatório do senador e relator da CEsp Romário (7/11/2023), representam um mérito, visto que pretendem garantir a integridade das operações, proteger os interesses públicos e desencorajar as práticas ilegais. Assim, a eficácia social da lei é cumprida, pois as medidas objetivam desestimular a entrada ou a permanência, no mercado de apostas de empresas não autorizadas pelo Ministério da Fazenda (p. 14). É dizer, por meio de penalidades como multa⁵⁸ ou proibição de obter titularidade de uma nova permissão⁵⁹ ocorre o incentivo ao cumprimento da lei e, por consequência, a observância da racionalidade pragmática.

Inclusive, o regime sancionador define importantes princípios que devem ser seguidos no processo administrativo sancionador, enumera infrações que serão puníveis, como a exploração de loteria sem autorização, realização de operações não autorizadas, dificultar a fiscalização, fornecer informações incorretas, bem como versa sobre as penalidades. Todo esse sistema parece correto para uma efetiva aplicação da lei, respeitando a R3.

Outra preocupação financeira no PL foi a destinação de recursos para a Polícia Federal. Isto porque, a destinação de mais recursos para a Polícia Federal coaduna com a premissa de que a lei deve contar com instrumentos financeiros adequados, já que este é o órgão que realizará a fiscalização, sendo importante instrumento para o efetivo cumprimento da lei, necessitando, portanto, de recursos.

Outra preocupação organizativa foi disposta pela Emenda 57⁶⁰ com a finalidade de evitar possíveis conflitos e organizar a proposição para que ela cumpra as expectativas de

⁵⁸ II - no caso de pessoa jurídica: multa no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) sobre o produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III, IV e V do caput do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, relativo ao último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo sancionador, observado que a multa nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação, nem superior a R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) por infração;

III - no caso das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado e de quaisquer associações de entidades ou pessoas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não exerçam atividade empresarial, quando não for possível a utilização do critério do produto da arrecadação: multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) por infração;

⁵⁹ VI - proibição de obter titularidade de nova autorização, outorga, permissão, credenciamento, registro ou ato de liberação análogo, pelo prazo máximo de 10 (dez) anos;

⁶⁰ <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9479877&ts=1729166821578&disposition=inline&ts=1729166821578>

realização social. A emenda visava vedar a participação de cônjuge e parentes consanguíneos, até segundo grau ou por adoção, de sócio ou acionista controlador de empresa operadora, na participação direta ou indireta em sociedade anônima de futebol ou em organização esportiva profissional e na atuação como dirigente de equipe desportiva brasileira. Essa preocupação organizativa tem o objetivo de instituir regras para que não haja problemas futuros quanto aos sócios ou dirigentes, sendo expressa a vedação na redação final do art. 7º, § 2º da Lei nº 14.790/2023.⁶¹

Embora a Lei nº 14.790/2023 possua diversos mecanismos de sanção, conforme Ferreira Filho (2009, p. 14), é necessário aferir os resultados posteriores com a total implementação da lei, a fim de haver a possibilidade de correção ou aprimoramento. Como dito anteriormente, a total implementação da lei só ocorrerá em 1º de janeiro de 2025.

Inclusive, Delley (2004, p. 128-129) enfatiza a necessidade de o Estado empregar meios como a restrição, o incentivo, a coerção e a persuasão para o cumprimento da lei. Além de ressaltar a imprescindibilidade da análise dos potenciais efeitos das medidas, para que ocorra a escolha mais adequada, alinhada com os objetivos desejados. Desse modo, conclui-se que o PL foi pensado e estruturado com mecanismos de sanções que tornem possível uma boa aplicabilidade da lei.

3.4 Racionalidade teleológica (R4)

Para Atienza (2022, p. 36), na racionalidade teleológica, os editores são os portadores de interesses sociais que se traduzem na lei. A questão dessa racionalidade não é tanto quais são as finalidades perseguidas, mas se os meios para alcançá-las estão corretos. De maior peso na discussão parlamentar, as razões teleológicas foram enfatizadas na tramitação. Isto porque, o objetivo do PL era claro: regular atividade que já existia na prática com restrições aos jogos e tributar as apostas e os prêmios. Com isso, o instrumento não poderia ser diferente.

O intuito do PL era ampliar o marco regulatório das apostas de quota fixa com mais requisitos e maior segurança jurídica para a atuação dos agentes operadores, bem com maior justiça na distribuição do produto da arrecadação da loteria de aposta de quota fixa.

⁶¹ § 2º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em Sociedade Anônima do Futebol ou organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira.

Paralelamente à regulação, a arrecadação (isto é, a obtenção de receita tributária) foi a principal motivação para a proposição e aprovação do PL, pois as casas de apostas operavam no país sem o pagamento de nenhum tributo, visto que não havia regulamentação pelo Ministério da Fazenda, bem como sem a fiscalização e contraprestação devida.

O Ministério da Fazenda anunciou que o mercado totalmente regulado, sedimentado e em pleno faturamento, teria potencial de arrecadação anual entre R\$ 6 bilhões e R\$ 12 bilhões.

O parecer do deputado federal Adolfo Viana (12/9/2023) justificava o PL sob o argumento de que abriria (p. 7) *o mercado brasileiro de apostas de quota fixa, além de aprimorar de forma importante as regras atuais sobre a distribuição de prêmios mediante sorteio, vale-brinde ou concurso.*

O relator, deputado federal Adolfo Viana, no Plenário da Câmara dos Deputados (13/9/2023), justificou o PL aduzindo que ouviu diversos parlamentares e quase todos os líderes partidários para que pudessem chegar a um bom texto. Ainda, deixou claro que *o jogo on-line acontece em todo o território nacional no dia de hoje. O que nós estamos propondo é a regulamentação dessa atividade que já acontece, para que possamos, de forma definitiva, tributar, regulamentar e fiscalizar essa atividade.*

O argumento principal seria do potencial arrecadatário que o Brasil estava perdendo, de modo que a discussão residia na regulamentação de algo que já foi aprovado em 2021, pois se não houvesse a regulamentação esses jogos continuariam operando, sem nenhuma arrecadação e fiscalização.

O relator e deputado Federal Adolfo Viana suscitou, no dia da aprovação do PL (21/12/2023), que os jogos on-line no Brasil eram uma realidade e que os parlamentares deveriam avaliar se queriam *construir uma lei para, de forma definitiva, nós sabermos que esses sites serão fiscalizados e tributados pelo país.*

Ao longo do PL houve duas audiências públicas no Senado Federal para debater as consequências dessa regulamentação e tributação. No entanto, não houve audiências públicas na Câmara dos Deputados, razão pela qual alguns parlamentares suscitaram o *tratoramento* da discussão do PL e sua aprovação, pois a questão não representava, apenas, a aumento da carga tributária, mas a ludopatia, a manipulação de resultados e a *destruição das famílias.*

Sobre esse aspecto, não custa recordar que o princípio da deliberação suficiente entende que se deve garantir tempo razoável para as discussões e os debates parlamentares com o aprofundamento do mérito da proposta legislativa, visto que a ausência do debate legislativo pode suscitar o controle judicial (Nascimento, 2021, p. 154). Isto porque, o dever de deliberação

mínima no processo legislativo se volta à proteção dos valores democráticos (Otálora Lozano, 2013, p. 77).

Nesse ponto, de certa forma, houve falha na racionalidade teleológica desde uma dimensão procedimental, pois os interesses sociais traduzidos na lei não foram discutidos na Câmara dos Deputados em audiência pública, de modo que havia a mais espaço para aprofundar a deliberação, pois tratava-se da regulação de um mercado complexo e que produz inúmeras consequências para a sociedade.

Inclusive, no Senado Federal houve o pedido para que o debate acontecesse até a exaustão antes da votação final. Tanto na CAE (22/11/2023) quanto no Plenário foi requerido o adiamento da discussão, sob o fundamento de alta complexidade da matéria.

Além disso, a questão da destinação da arrecadação foi um ponto fulcral na definição dos interesses sociais envolvidos na finalidade da lei. Tal porque, o PL previa que do produto da arrecadação, 88% seriam destinados à cobertura de despesas de custeio e de manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e 12% seriam destinados para áreas como a seguridade social, a educação, a saúde, o turismo, a segurança pública, o esporte e entre outros.

Assim, com a destinação para esses setores a finalidade do PL foi discutido sob o viés de que a regulamentação da aposta de quota fixa com a tributação do setor ajudaria setores importantes ao proporcionar o aumento do nível educacional, a melhoria nas condições de saúde, a geração de empregos, o incentivo ao turismo e ao esporte e entre outros argumentos suscitados.

Na tramitação a porcentagem para o Ministério da Saúde, por exemplo, no relatório do senador e relator Romário (7/11/2023), era justificada para que houvesse recursos no desenvolvimento de medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindo da prática dos jogos. Inclusive, uma das maiores consequências da regulação do PL.

Outra razão teleológica foi a adição da exigência de ter brasileiro como sócio detentor de ao menos 20% (vinte por cento) do capital social da pessoa jurídica. O objetivo dessa exigência reside no fato de ser uma oportunidade de geração de emprego e incentivo à participação de empresas brasileiras no setor, conforme o relatório do relator na CAE, senador Angelo Coronel (21.11.2023, p. 32).

Portanto, embora o PL estivesse justificado, em razão do potencial arrecadatário, durante muitos momentos, tanto na Câmara como no Senado, foram pleiteados adiamento das discussões em razão da complexidade do problema. Ou seja, os interesses sociais disposto na lei não foram debatidos até a exaustão, conforme reclamaram alguns parlamentares do Congresso Nacional.

Impende destacar que na verificação do problema, deve-se entender os fatos ou as causas que definem a situação, para analisar como afeta negativamente em valores importantes da sociedade.

Por esse motivo, diversos PLs estão sendo propostos sobre o tema e duas CPI já foram instaladas para discutir consequências das apostas de quota fixa, sendo decorrência dos efeitos das externalidades negativas, sendo irracional do ponto de vista teleológico.

3.5 Racionalidade ética (R5)

Para Atienza (2022, p. 38), na racionalidade ética o problema essencial para os destinatários diz respeito a saber se e em que medida a legislação incorporou os valores éticos ou a moralidade da sociedade, notadamente quanto aos bens protegidos ou objetivos a serem alcançados. Ou seja, uma lei é irracional se prescreve comportamentos imorais.

Com base nessa ótica, as externalidades negativas já existiam mesmo antes do início do projeto de lei como o aumento no vício de jogar e apostar: a ludopatia. Tal consequência foi anunciada e intensamente debatida desde o início do projeto, bem como anteriormente com um diálogo institucional prévio a respeito da questão da saúde de modo que, sendo aprovado, havia a ciência do risco da ludopatia aos brasileiros. Esse dilema ético foi lidado pelos parlamentares de forma insatisfatória, já que o debate não aprofundou sobre medidas para evitar ou contornar essa consequência adversa do PL.

Na Câmara dos Deputados, os discursos da bancada evangélica (Plenário, 13/9/2023), sobre a ludopatia, marcaram toda a tramitação, pois defendiam que *são inúmeras as pessoas que por meio da ludopatia, do vício dos jogos, perdem seus patrimônios, acabam toda a vida com a herança.*

No Senado Federal, na CAE (17/10/2023)⁶², o mesmo posicionamento foi levantado: *pensar na arrecadação sem pensar no bem-estar psicológico, moral e de uma nação.... é preciso entender que, mais do que cimento e asfalto, as pessoas, o ser humano vale muito mais.* O argumento seria o de que haveria o aumento com os gastos de saúde, segurança pública e doenças mentais. Inclusive, por esse motivo, o produto da arrecadação também é destinado para o Ministério da Saúde, com o objetivo, justamente, de estabelecer medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos⁶³.

⁶² <https://youtu.be/PyQnIVyxVf0>

⁶³ VI - 1% (um por cento) para o Ministério da Saúde, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos, nas áreas de saúde;

O senador Eduardo Girão enfatizou durante toda a tramitação e, especialmente na CAE (22/11/2023), que *é uma tragédia humana, e a gente precisa ter muito cuidado para legislar. E não é de uma forma açodada*. O cuidado residia no fato de que o assunto afetava a saúde mental dos brasileiros e afetava o futebol brasileiro que é considerado uma paixão nacional.

Destaca-se que o PL foi aprovado como *pauta-bomba* para alguns dos parlamentares, na última sessão do ano de 2023, com argumentos fortes da bancada evangélica de que seria algo que ofende a família brasileira e gera endividamento. O senador Eduardo Girão suscitou também a necessidade de o projeto passar pela análise da Comissão de Direitos Humanos e da Comissão de Assuntos Sociais, o que não ocorreu.

A questão supramencionada levou à vedação da participação, direta ou indireta, na condição de apostador de pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde habilitado. Na sessão da CEsp⁶⁴, no dia 18/10/2023, essa adição foi considerada de difícil alcance, visto que geraria *alto custo de supervisão regulatória para os agentes e para a administração pública*. No entanto, foi adicionada ao texto no art. 26, VI⁶⁵, da Lei nº 14.790/2023.

Outra consequência com o crescimento das apostas foi a manipulação de resultados, tanto que uma das duas audiências públicas realizadas teve o objetivo de debater os impactos da prática de apostas de quota fixa nas constatadas manipulações de resultados e o envolvimento dessa atividade com organizações criminosas. Os jogos virtuais eram atacados como a maior fonte de manipulação (CEsp, 8/11/2023)⁶⁶.

Todavia, a própria regulamentação das apostas de quota fixa demonstra a licitude em apostar em jogos virtuais e reais, pois há a liberdade em realizar uma conduta que não é proibida pelo estado, sendo, inclusive, regulada. Por esse motivo, houve a necessidade de estabelecer restrições como a proibição da participação do menor de idade.

Diversas propostas surgiram quanto ao tema como o aviso de classificação indicativa de faixa etária, conforme as normas do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e Adolescente e a vedação de ações em ambientes escolares e em outras instituições de ensino. Houve também, reconhecendo a necessidade de proteção ao menor de idade, a vedação de menores de dezoito anos em ações de comunicação, de publicidade e de marketing e a vedação de crianças e adolescentes como público-alvo.

⁶⁴ <https://youtu.be/HtJSoku3oCM>

⁶⁵ Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado;

⁶⁶ https://youtu.be/uC_0wKp5JWQ

Portanto, percebe-se que o tema tratado no PL é complexo e acarreta algumas consequências ilegítimas e críticas que eram reconhecidas na tramitação e antes da proposição do projeto de lei, como a ludopatia e a manipulação de resultados. Por isso, é possível afirmar que o PL é irracional no nível R5 por possuir consequências sérias, que são decorrências das externalidades negativas, como a criação da CPI da Manipulação de Resultados e a CPI das BETs, ambas no Senado.

3.6. Síntese da análise das racionalidades legislativas e da tramitação do PL nº 3626/2023

A partir das ferramentas teóricas estudadas nos capítulos primeiro e segundo e da análise segmentada nos tópicos anteriores, observa-se que, no PL nº 3626/2023, o problema consistia na falta de regulamentação para que os operadores de apostas de quota fixa pudessem operar no Brasil com o pagamento de tributos e sendo fiscalizados.

Pode-se dizer que foi uma questão que não obteve consenso dentro do Congresso Nacional, o que explica o fato de os mesmos argumentos contrários terem sido suscitados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, principalmente com relação à saúde mental e a possibilidade de jogos virtuais, nos relatórios e notas taquigráficas. Do ponto de vista da racionalidade ética, prevaleceu a razão embasada na liberdade do indivíduo, em lugar de uma perspectiva paternalista do Estado em proibir os jogos.

Mesmo a tributação e a regulamentação sendo os pilares do projeto e o motivo primordial da aprovação conforme a análise dos documentos, por vezes, limitar a análise das razões legislativas somente ao exame dos documentos é enganoso. Nascimento (2019) explica que muitos debates, articulações e negociações ocorrem em momentos anteriores e não são documentados.

No PL tal fato aconteceu, por exemplo, no Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados que se reuniram para a elaboração do substitutivo, sem a possibilidade do acesso a discussão pela sociedade. Para Waldron (2006) essa prática é negativa, visto que não permite o conhecimento oficial das razões apresentadas.

Ainda, na Câmara dos Deputados, no Plenário do dia 04/09/2023,⁶⁷ parlamentares suscitaram que o PL foi apresentado muito rápido, sem nenhuma discussão. Outros

⁶⁷ <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/html/69757>

parlamentares levantaram a questão de não ter ocorrido audiência pública na Câmara dos Deputados.

Inclusive, a solicitação e a inquietação para o adiamento da discussão ocorreram em todas as sessões plenárias (4/09, 13/9, 6/12, 12/12 e 21/12), tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Entretanto, essas são mais táticas obstrucionistas do que propriamente de apresentação de razões no âmbito do debate parlamentar.

Bentham (1990) explica que argumentos como “tudo em seu tempo, não vamos muito rápido” são uma espécie de falácia de atraso, visto que ao invés de atacar diretamente, prefere-se questionar se o tempo é o mais apropriado.

Ademais, conforme Nascimento (2024, p. 22), o fato de não ter ocorrido audiência pública para a discussão com os *stakeholders*, na Câmara dos Deputados, revela uma certa fraqueza na discussão parlamentar do ponto de vista democrático. Ainda, atenta-se ao fato de que quanto mais ágil for a tramitação, menos oportunidade de participação popular haverá. O PL foi proposto no dia 25 de julho de 2023 e sancionado no dia 29 de dezembro de 2023, de modo que cinco meses de tramitação é considerado uma velocidade rápida para os padrões brasileiros.

A intensa problematização é demonstrada com as 40 emendas de Plenário na Câmara dos Deputados e 161 emendas no Senado Federal (Comissão do Esporte, Comissão de Assuntos Econômicos e Plenário). Desse modo, por meio da intensa articulação e discussão, o PL que iniciou com 7 artigos foi finalizado com 58 artigos.

Assim, o objetivo do presente trabalho foi analisar a argumentação legislativa do PL n° 3.626/2023 e a presença das racionalidades legislativa de Atienza, pois conforme Ferreira Filho (2009, p.14) se deve enfatizar a necessidade da preparação dos projetos e a aferição de seus resultados. Isto porque, a lei é considerada como corretamente feita quando atende às recomendações de técnica legislativa como o uso da linguagem, do vocabulário, do estilo e da estrutura, quando a lei é necessária, eficaz e inteligível e quando satisfaz o princípio da deliberação suficiente.

Nascimento (2019, p. 225) entende que é necessário o engajamento dos parlamentares para considerar o problema que está em questão, bem como se deve entender as perspectivas sobre o tema, analisar as provas, dados e evidências que justifiquem a necessidade da medida, discutindo o mérito e as alternativas propostas, com o intuito de fundamentar a decisão legislativa.

Na tramitação do PL n° 3.626/2023 observa-se que a decisão legislativa em regulamentar as apostas de quota fixa está devidamente fundamentada, em razão da necessidade

de arrecadação e fiscalização de um setor que operava sem nenhum arcabouço na legislação brasileira, sendo o motivo da tramitação em regime de urgência, em grande parte da tramitação no Congresso Nacional.

Conforme Delley (2004, p.101) existem algumas etapas, que foram seguidas nesse trabalho, para verificar a eficácia da legislação. A primeira etapa é a identificação do problema. No PL o problema é justificado pela falta de regulamentação no mercado de aposta brasileiro ocasionando a não arrecadação e a falta de fiscalização e monitoramento do setor.

Delley entende que muitas vezes o parlamento legisla para demonstrar que tem consciência e controle da situação (Delley, 1982, p. 26), e isso parece acontecer no PL nº 3.626/2023, visto que o parlamento deixou claro que estava ciente do mercado de apostas no Brasil, suas consequências e a necessidade de regulamentação.

Outras etapas são a identificação da natureza, da causa, da duração, a dinâmica, os meios envolvidos e as consequências.

O problema surgiu quando diversas casas de apostas começaram a operar e patrocinar os campeonatos mais importantes de futebol, aumentando exponencialmente a quantidade de apostas, sem regulamentação estatal oficial.

Quanto à duração, o problema é permanente e evolui de forma clara, considerando que diversas casas de apostas operam no país sem pagar impostos e sem uma sede definida. Os envolvidos nesse contexto incluem o Estado, que não arrecada tributos e não pode fiscalizar, além dos apostadores, casas de apostas, clubes, federações, confederações, atletas e entre outros.

Em relação às consequências, se as apostas de quota fixa não fossem regulamentadas, o Estado não conseguiria arrecadar tributos, não haveria proteção ao consumidor, não haveria fiscalização e tanto os apostadores quanto às entidades de administração e os atletas continuariam sem receber pelo direito de imagem.

O problema evoluiu com o crescimento das casas de apostas no Brasil e no mundo, após a pandemia, de modo que, com o crescimento do mercado, foi necessário maior observância na regulamentação do setor.

Como visto anteriormente, o problema da regulação das apostas de quota fixa é caro aos parlamentares, especialmente por possuir consequências para os brasileiros como a ludopatia, a perda na arrecadação quando não regulamentado, a manipulação de resultados e a falta de fiscalização adequada para o setor.

Entendendo também a necessidade de identificar os meios adequados para atingir os objetivos desejados (Delley, 2004, p. 127), o Estado estabeleceu no PL nº 3.626/2023

mecanismos de restrição, como o rol de pessoas que não podem apostar, bem como mecanismos de sanções em caso de não cumprimento das regras estabelecidas em lei.

Observa-se também que, analisando as notas taquigráficas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, a argumentação dos parlamentares é ampla, complexa e dispersa, pois na argumentação legislativa, ocorre uma deliberação sobre a conveniência, a oportunidade e a adequação das propostas de leis, com o intuito de articular mudanças sociais e resolver problemas gerais (Nascimento, 2024, p.6).

A partir da análise das notas taquigráficas das deliberações, pareceres e audiências públicas em toda a tramitação no Congresso Nacional, foi possível analisar os níveis de racionalidade a serem alcançados pela lei: (R1) racionalidade linguística ou comunicativa; (R2) racionalidade jurídico-formal ou sistemática, (R3) racionalidade pragmática, (R4) racionalidade teleológica, e (R5) racionalidade ética. Desse modo, o intuito do trabalho foi justamente analisar a presença desses argumentos, a fim de avaliar a qualidade final do produto legislativo.

Atienza também explica que os níveis de racionalidade, muitas vezes, não são totalmente cumpridos, devendo dar-se prioridade aos níveis superiores. É dizer, a lei deve alcançar um objetivo social específico (razões teleológicas) que deve ser justificado (razões axiológicas), criando enunciados claros (razões linguísticas) que se encaixem no ordenamento jurídico (razões sistemáticas) e promovam ações eficazes (razões pragmáticas). Essas categorias servem para verificar o grau de qualidade da legislação (Nascimento, 2018, p. 182).

Conclui-se, então, que o PL atingiu a racionalidade R1 ao buscar em toda a tramitação evitar ambiguidades sintáticas e tornar o texto mais claro, em ambas as casas do Congresso Nacional, de modo que uma lei é considerada corretamente feita quando analisa o uso da linguagem.

Na R2, que visa uma lei sem lacunas, antinomias ou contradições e em consonância com o ordenamento jurídico, o principal argumento nessa racionalidade é a adição dos jogos on-line no objeto do PL. A questão dos jogos on-line foi amplamente debatida, visto que alguns parlamentares suscitaram que abriria espaço para os cassinos no Brasil, em razão de uma “suposta lacuna criada”. No entanto, na redação final, os jogos on-line foram adicionados, como resultado de um jogo político que foi desenvolvido junto com a disputa de poder.

Na R3 observa-se que a lei foi estruturada com diversos mecanismos de sanção e restrição, que foram amplamente discutidos como a identificação facial e os regimes de fiscalização e sanção, de modo que a racionalidade pragmática foi cumprida, em razão da discussão de ações eficazes para solucionar o problema.

A R4 preceitua que os editores são portadores de interesses sociais que se traduzem na lei. O PL está claramente justificado, em razão do potencial arrecadatório que representa. No entanto, alguns parlamentares evidenciaram que os interesses não foram debatidos até a exaustão como o fato de não ter ocorrido audiência pública, na Câmara dos Deputados, enfraquecendo a racionalidade teleológica, de modo que diversos PLs estão sendo propostos sobre o tema, principalmente quanto a possibilidade de inscritos no CadÚnico realizarem apostas.

Na R5, observa-se a incorporação pela lei de valores éticos e morais da sociedade. Assim, na tramitação, os principais problemas suscitados foram a ludopatia e a manipulação de resultados, sendo irracional no nível R5 ao possuir consequências, que já possuíam seus efeitos anteriormente ao projeto de lei, e possuem decorrência dos efeitos negativos atualmente como a tramitação da CPI de manipulação de resultados, no Senado Federal. O Congresso Nacional caminhou majoritariamente pelos argumentos que defendem a arrecadação e a fiscalização do setor, que já foi legalizado pela Lei nº 13.756/2018.

Portanto, sendo o objetivo do trabalho analisar os principais argumentos na tramitação do PL nº 3.626/2023 e enquadrá-los nas racionalidades legislativas de Atienza, concluiu-se que as racionalidades linguística, jurídico-formal e pragmática foram cumpridas, enquanto a racionalidade teleológica e ética apresentaram algumas irracionalidades. Inclusive, Atienza explica que os níveis de racionalidade não são totalmente cumpridos, muita das vezes, o que ocorreu no presente caso.

Em resumo, percebe-se que a natureza controversa e polêmica do PL das apostas de quota fixa, se refletiu no debate parlamentar analisado, com diversas razões contrárias levantadas, o que é bom do ponto de vista dialético, ocasionando a evolução da redação final, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, com a apresentação de diversas emendas.

CONCLUSÃO

O trabalho analisou a argumentação legislativa realizada na discussão do PL nº 3.626/2023, que regulamenta e dispõe sobre a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, com o objetivo de regulamentar o mercado de apostas no país, com a devida arrecadação e fiscalização, por meio de diretrizes e regras claras para a exploração de apostas de quota fixa.

O problema fulcral que permeia a proposição do PL reside no fato de que as apostas de quota fixa haviam sido legalizadas no país, em 2018, sem nenhuma regulamentação sobre o tema. Ou seja, os sites de apostas estavam operando sem nenhum pagamento de imposto e sem fiscalização, principalmente no que concerne aos consumidores.

Na Câmara dos Deputados foi sujeita à apreciação do Plenário, com análise das Comissões de Finança e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. No Senado Federal, pela Comissão de Assuntos Econômicos e Comissão de Esportes, sendo, portanto, analisado por quatro comissões. Inclusive, no Senado Federal, foi suscitada a necessidade de o projeto passar pelo crivo das Comissões de Direitos Humanos e da Comissão de Assuntos Sociais, o que não ocorreu.

Ainda, a complexidade do tema foi ressaltada desde o primeiro momento, no primeiro parecer do relator Deputado Federal Adolfo Viana, na Câmara dos Deputados. O relator argumentou que as inovações legislativas do Poder Executivo não resolveriam a complexidade do problema, sendo necessário a apresentação de um substitutivo que, segundo o relator, seria um texto mais robusto, com regras mais claras e detalhadas, a fim de aprimorar o marco regulatório das apostas de quota fixa. A proposição do substitutivo cumpre com a racionalidade linguística e foi primordial na tramitação.

Foram realizadas duas audiências públicas quanto ao tema no Senado Federal. Todavia, na Câmara dos Deputados não ocorreu essa discussão com a sociedade, por meio da realização de audiência e diálogo com os *stakeholders*, o que revela um grave déficit democrático, que também foi suscitado pelos parlamentares, acarretando o descumprido de um dever legislativo indubitável, conforme Waldron (2006) e Wintgens (2003; 2012; 2013).

Observa-se também que houve diversas razões contrárias suscitadas no debate como a questão dos vícios aos jogos, liberação dos cassinos on-line, proteção aos menores e manipulação de resultados. A presença de razões contrárias é imprescindível no debate parlamentar e do ponto da dialética torna-se fulcral, pois evidencia a oposição entre a institucionalidade real e os interesses de parte da sociedade.

Até porque, o tema é complexo e denso, sendo evidenciado com a apresentação de 40 emendas de Plenário na Câmara dos Deputados e 161 emendas no Senado Federal. Isto é, o número de emendas representa a complexidade da questão e, principalmente, a necessidade de a apresentação de razões contrárias pelos parlamentares, que ocorreu no PL.

As principais mudanças e alterações no texto do PL nº 3.626/2023 foram esquematizadas na tabela em anexo, demonstrando também as principais razões contrárias utilizadas.

Exatamente pela ciência da complexidade e controvérsia da matéria, foi necessário o estudo da argumentação legislativa do PL nº 3.626/2023 que iniciou com 7 (sete) artigos e finalizou com 58 (cinquenta e oito) artigos.

Para ordenar a análise, foi utilizada a teoria de Atienza (1997), que estabelece 5 tipos de racionalidades: (R1) racionalidade linguística ou comunicativa; (R2) racionalidade jurídico-formal ou sistemática, (R3) racionalidade pragmática, (R4) racionalidade teleológica, e (R5) racionalidade ética.

Em geral, verificou-se que houve uma formulação correta do problema: a necessidade de regulamentar atividade já legalizada no país, a fim de arrecadar e fiscalizar. Assim, a proposta é racional e justificada (conforme modelo de Atienza).

A racionalidade linguística foi cumprida, pois durante toda a tramitação houve uma preocupação em buscar um texto mais claro e preciso, com a elaboração de uma redação que justificasse a formulação linguística. A adição de conceitos na lei é uma grande evidencia da R1, visto que houve a preocupação em definir o que seria aposta, apostador, canal eletrônico e entre outros, justamente, pela ciência de que se tratava de um mercado novo. Logo, a definição de conceitos e regras claras são primordiais na elaboração de uma lei, sendo a R1 utilizada pelas Casas Legislativas.

O maior argumento legislativo na racionalidade jurídico-formal (R2) foi a adição dos jogos on-line ao texto final, principal discussão em todo o PL. Isto se justifica pelo fato de que, para alguns parlamentares, a adição dos jogos on-line abarcaria jogos de apostas ilegais no país, como os cassinos. Ou seja, para esses parlamentares, a adição dos jogos on-line provocaria lacuna na legislação. Ocorre que a R2 foi respeitada, visto que houve intensos debates sobre o tema, sendo resultado da construção de um jogo político que foi desenvolvido dentro das Casas Legislativas.

Ainda, a racionalidade pragmática foi cumprida, pois o PL foi pensado a fim de articular as sanções e as capacidades financeiras e administrativas adequadas. Por exemplo, as regras sobre fiscalização, o regime sancionador e o rol de pessoas vedadas nos jogos.

Todavia, mesmo sendo considerado justificado, o debate parlamentar apresentou algumas irracionalidades nos níveis teleológico e ético. Ressalta-se que a lei não é completamente irracional em R4 e R5, no entanto houve algumas irracionalidades.

A racionalidade teleológica evidencia que o maior interesse está na arrecadação. Entretanto, houve falha na razão teleológica quando os interesses sociais traduzidos (ludopatia, manipulação de resultados e entre outros) não foram discutidos, em audiência pública, na Câmara dos Deputados, de modo que alguns parlamentares ressaltaram o *tratoramento* da discussão e o fato de o PL não ter sido discutido até a exaustão. Inclusive, como resultado, duas CPI já foram instaladas para discutir a decorrência dos efeitos negativos das apostas de quota fixa, representando uma falha na R4, pois é nítida a necessidade de a sociedade em discutir a matéria hodiernamente.

Por fim, na racionalidade ética, observa-se que há uma irracionalidade presente na argumentação legislativa quando o parlamento assume o risco do aumento do vício nos jogos a partir da aprovação do PL nº 3.626/2023, mesmo que essas externalidades já existam antes da proposição. Inclusive, quanto a esse ponto, decidiu-se por fixar uma arrecadação específica destinada ao Ministério da Saúde para estabelecer medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindo da prática de jogos. Além da manipulação de resultados que foi o tema das duas audiências públicas na tramitação. Nesse ponto, conclui-se que o PL é irracional no R5, em razão de possuir efeitos negativos que podem ser percebidos com a criação de CPIs para investigar e discutir a manipulação de resultados e o vício aos jogos, que são decorrências desses efeitos negativos.

Conclui-se, então, que o PL tramitou de forma rápida, em ambas as Casas, com uma densa modificação no texto normativo (ANEXO) que ressalta a complexidade do tema e possui irracionalidades nos níveis R4 e R5, tanto no que concerne a falta de audiência pública na Câmara dos Deputados, quanto aos efeitos negativos: ludopatia e manipulação de resultados.

BIBLIOGRAFIA

AARNIO, Aulis. *The Rational as Reasonable*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company, 1987.

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica*. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ATIENZA, Manuel. *Argumentação legislativa*. São Paulo: Editora Contracorrente. 2022.

ATIENZA, Manuel; LOZADA PRADO, Alí. *Cómo analizar una argumentación jurídica*. Quito: Cevallos, 2016.

ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas, 1997.

ATIENZA, Manuel. *Contribución para una teoría de la legislación*. Doxa. n. 06, 1989a, pp. 385-403.

ATIENZA, Manuel. *Para una teoría de la argumentación jurídica*. Doxa, n. 08, 1990, pp. 39-40.

ATIENZA, Manuel. *Razón práctica y legislación*, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, n. 3, v. 1, septiembre-diciembre de 1991, pp. 9-31b.

ATIENZA, Manuel. *Sociología jurídica y ciencia de la legislación*. In: BERGALLI, Roberto (Coord.). *El Derecho y sus realidades: investigación y enseñanza de la sociología jurídica*. Barcelona: Jornadas sobre la investigación y la enseñanza de la sociología jurídica, 1989b, pp. 41-70.

ATIENZA, Manuel. *Tras la justicia*. Barcelona: Ariel, 2012.

ATIENZA, Manuel. *Un modelo de análisis de la argumentación legislativa*. In: OLIVERLALANA, A. Daniel (ed.). *La legislación en serio*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 343-395.

BENTHAM, Jeremy. *Falacias políticas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

BINDE, P. *Gambling across cultures: Mapping worldwide occurrence and learning from ethnographic comparison*. International Gambling Studies, 2005.

BOAVENTURA, Bruno J. R. *A instituição de um controle de qualidade legislativa*. *Ciência Jurídica*, v. 24, n. 151, jan./fev. 2010, p. 309-323.

BRASIL. Congresso. Câmara. *Estatísticas da atividade legislativa*. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Teoria da legislação geral e teoria da legislação penal*. In: *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, n. especial: Estudos em Homenagem a Eduardo Correa, n.1. Coimbra: Coimbra Editora. 1984.

CARBONNIER, Jean, *Essais sur les lois ?* Paris, 1979, p. 219

CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de Castro. *Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte*. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2007. p. 1.

CORRÊA, Elanita Maria Lima; CONCEIÇÃO, Adilson; BÔAS FILHO, Waldemar Villas. *Manual de Elaboração legislativa: modelos e informações*. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 334 p.

CRITAS, Assunção. Legística ou a arte de bem fazer leis. In Revista CEI, Brasília, nº 33, p. 78-82, abr/jun. 2006.

DELLEY, Jean-Daniel; FLÜCKIGER, Alexandre. *A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística*. Cadernos da Escola do legislativo, v.9, n.14, jan./dez. 2007, p. 35-58.

DELLEY, Jean-Daniel. *Le droit en action*, Saint-SaphoriN, 1982, p. 26s.

DELLEY, Jean-Daniel. *Pensar a lei - a elaboração legislativa*. Cadernos da Escola do legislativo, Belo Horizonte, v.7, n.12, p. 101-144, jan./jun. 2004

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*”, ed. Malheiros, 2013, capítulo 6, item 23, pág. 358.

EEMEREN, Frans H. van. *Argumentation Theory: A Pragma-Dialectical Perspective*. Cham: Springer, 2018.

EIRÃO, Thiago Gomes. *A elaboração de projetos de lei alguns apontamentos à luz da técnica legislativa na Câmara dos Deputados*. Cadernos de Informação Jurídica, Brasília, v.2, n.2, p. 5-19, jul./dez. 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Legística e a “filosofia” da lei*. In Revista Jurídica da Procuradoria Gera do Município de São Paulo. São Paulo: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos. 2009.

FETERIS, Eveline T. *Fundamentals of Legal Argumentation. A Survey of Theories on the Justification of Judicial Decisions*. Cham: Springer, 2017.

GÉNY, François, *La technique législative dans la codification civile moderne*, Le Code Civil 1804-1904, livre du centenaire, Paris, 1904, p. 987 ss (1019)

GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa). *La forma de las leyes*. 10 estudios de técnica legislativa. Barcelona: Bosch, 1986.

GÜNTHER, Klaus. *Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HAMMER, R. D. *Does Internet Gambling Strengthen the U.S. Economy? Don't Bet On It*. Federal Communications Law Journal: Vol. 54, Iss. 1, Article 6, 2001.

HUBER, ugène, *Code civil suisse : exposé des motifs*, Berne 1901, p. 10 s. DUNAND, 2005b (nota 38), p. 63 ss.

MACCORMICK, Neil. *Retórica e o Estado de Direito*. Trad. Conrado Hubner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MCMILLEN, Jan. *Gambling cultures: studies in history and interpretation*. London: Routledge, 1996.

MELLO, M.P.M. (2017). *Criminalização dos Jogos de Azar: A história social dos jogos de azar no Rio de Janeiro (1808-1946)*. 22.ed. Rio de Janeiro: Juruá Editora.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística*. Lisboa: Editora Verbo, 2007. p. 60.

MORAND, Charles - Albert, *Eléments de légistique formelle et matérielle*. In: MORAND, CharlesAlbert (dir.), *Légistique formelle et matérielle – Formal and Material Legistic*, Presses universitaires d'AixMarseille, Aix-enProvence, 1999. p. 17s.

MUÑOZ, Hugo Alfonso. *Manual hemisférico: técnica legislativa y negociación política*. Washington, D.C: Organización de los Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia, 2003. 144 p.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Devido Processo Legislativo e qualidade da deliberação legislativa*: Revista da Advocacia do Poder Legislativo, 2022. Disponível em:https://revista.anpal.org.br/wpcontent/uploads/2022/02/Artigo_07_Roberta_Simoes_Nascimento.pdf. Acesso em 15 ago. 2024.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Modelos de análise da argumentação legislativa e justificação do PL das Fake News. Análise do debate parlamentar no Senado Federal*. Revista Eletrônica de Estudos Integrados em Discurso e Argumentação, v. 24, n.1, 2024.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *O direito parlamentar e o tema 1.120 da repercussão geral do STF*. Jota, 20/1/2021. 2021a. NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada*. Curitiba: Alteridade, 2019.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: a contribuição de Manuel Atienza à racionalidade legislativa*. Teoria Jurídica Contemporânea, v. 3, n. 2, p. 157-198, 2018.

NOBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. *Legística: um avanço na elaboração das normas jurídicas*. Conversa pessoal, v. 10, n. 112, mar. 2010.

NOLL, Peter. *Gesetzgebungslehre*. Hamburgo: Rowohlt, 1973.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira; SANKIEVICZ, Alexandre. *O devido processo legislativo: promulgação “fatiada” de propostas de emenda à Constituição*. In: MIRANDA, Roberto Campos da Rocha; SOUZA, João Ricardo Carvalho de (Org.). *O processo legislativo, o orçamento público e a Casa legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. p. 63-81.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. *Los argumentos de eficacia en el discurso parlamentario*. Doxa, n. 31, 2008, pp. 533-566.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. *Los debates legislativos en el parlamento como fuente de justificación de la ley: un enfoque de análisis y evaluación*. In: OLIVER-LALANA, A. Daniel. (ed.). *Debatiendo leyes: Estudios sobre justificación parlamentaria de la legislación*. Madrid: Dykinson, 2022, p. 21-77.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. *Mejores y peores argumentaciones legislativas: un enfoque para evaluar la justificación parlamentaria de las leyes*. Conferência apresentada no Convegno La motivazione delle leggi (Università degli Studi di Milano, Dipartimento Cesare Beccaria, aprile 2017).

OLIVER-LALANA, A. Daniel. *Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates*. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. (eds.). *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*. Cham: Springer, 2013, p. 135-184.

OTÁLORA LOZANO, Guillermo. *El deber de deliberación mínima en el procedimiento legislativo*. Pensamiento Jurídico, nº 38, 2013, p. 65-108

PECZENIK, Aleksander. *On Law and Reason*. Dordrecht: Springer, 1989.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado de la argumentación: la nueva retórica*. 4. ed. Barcelona: Gredos, 2018, pp. 402-430.

PÓVOA, Luciano; MELO, Gabriel Penna Firme de; ESHER, Haroldo de Britto; SIMÕES, Rafael Augusto. *O Mercado de Apostas Esportivas On-line: impactos, desafios para a definição de regras de funcionamento e limites*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março 2023 (Texto para Discussão nº 315). Disponível em: < www.senado.leg.br/estudos, Acesso em: 31 de ago de 2024. 16 mar. 2023.

SANTOS, Flávia; MOURÃO, Gabriela; RIBEIRO, Guilherme. *Poder legislativo e suas consultorias institucionais: reflexões sobre o assessoramento parlamentar e a experiência da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Cadernos da Escola do legislativo, Belo Horizonte, v.9, n.14, p. 133-152, jan./dez. 2007.

SILLA, Guilherme Monroy. *Regulação dos jogos de azar no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo. 2023.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TOULMIN, Stephen E. *Os usos do argumento*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

VASQUES, Sérgio. *Os Impostos Do Pecado: O Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco*. Coimbra: Almedina. 1999. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, pp.150;

WALDRON, Jeremy. *Principles of legislation*. In: BAUMAN, Richard W.; KAHANA, Tsvi (eds.). *The Least Examined Branch*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 15-32.

WINTGENS, Luc J. *Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación*. *Doxa*, n. 26, 2003, pp. 261-187

ANEXO

Quadro Comparativo das Modificações do PL nº 3.626/2023

Redação final - Câmara dos Deputados	Alterações propostas pelo Senado Federal	Redação final da Lei n. 14.790/2023
“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a modalidade lotérica	Art. 1º 1º	Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e altera:

<p>denominada apostas de quota fixa e altera: I – a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para consolidar e estabelecer novas regras sobre a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda e sobre a distribuição de prêmios realizada por organizações da sociedade civil, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio; II - a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para estabelecer diretrizes e regras para a exploração da loteria de apostas de quota fixa; e III – a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, para dispor sobre a taxa de autorização referente às atividades de que trata a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971.”</p>	<p>..... Parágrafo único. O disposto nesta Lei não se aplica às loterias, que permanecerão sujeitas à legislação especial.</p>	<p>I - a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para consolidar e estabelecer novas regras sobre a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda e sobre a distribuição de prêmios realizada por organizações da sociedade civil, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio; II - a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para estabelecer diretrizes e regras para a exploração da loteria de apostas de quota fixa; e III - a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, para dispor sobre a taxa de autorização referente às atividades de que trata a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971. Parágrafo único. O disposto nesta Lei não se aplica às loterias, que permanecerão sujeitas à legislação especial.</p>
<p>“Art. 14. As apostas de que trata esta Lei poderão ser ofertadas pelo agente operador nas seguintes modalidades, isolada ou conjuntamente: I - virtual: mediante o acesso a canais eletrônicos; e II - física: mediante a aquisição de bilhetes impressos. § 1º O ato de autorização do Ministério da Fazenda especificará se o agente operador poderá atuar em uma ou em ambas as modalidades. § 2º As apostas de quota fixa que tenham por objeto os eventos de jogo on-line somente poderão ser ofertadas em meio virtual.”</p>	<p>“Art. 14. § 3º Para fins do disposto no § 2º deste artigo, é vedada a instalação ou disponibilização de equipamentos ou outros dispositivos em estabelecimentos físicos que sejam destinados à comercialização de apostas de quota fixa em meio virtual.”</p>	<p>Art. 14. As apostas de que trata esta Lei poderão ser ofertadas pelo agente operador nas seguintes modalidades, isolada ou conjuntamente: I - virtual: mediante o acesso a canais eletrônicos; e II - física: mediante a aquisição de bilhetes impressos. § 1º O ato de autorização do Ministério da Fazenda especificará se o agente operador poderá atuar em uma ou em ambas as modalidades. § 2º As apostas de quota fixa que tenham por objeto os eventos de jogo <i>on-line</i> somente poderão ser ofertadas em meio virtual. § 3º Para fins do disposto no § 2º deste artigo, é vedada a instalação ou disponibilização de equipamentos ou outros dispositivos em estabelecimentos físicos que sejam destinados à comercialização de apostas de quota fixa em meio virtual.</p>
<p>“Art. 51. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional. § 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais ou virtuais em que é definido, no</p>	<p>“Art. 29..... § 2º A loteria de apostas de quota fixa será autorizada, em caráter oneroso, pelo Ministério da Fazenda e será explorada exclusivamente, em ambiente concorrencial, sem limite do número de autorizações, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, observado o disposto em lei especial e na</p>	<p>“Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional. § 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais ou virtuais em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico. § 2º A loteria de apostas de quota fixa será autorizada, em caráter oneroso, pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, sem limite do número de autorizações, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, observado o disposto em lei especial e na regulamentação.</p>

<p>momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.</p> <p>§ 2º A loteria de apostas de quota fixa será autorizada, em caráter oneroso, pelo Ministério da Fazenda e será explorada exclusivamente, em ambiente concorrencial, sem limite do número de autorizações, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais, observado o disposto em lei especial e na regulamentação.</p> <p>§ 3º O Ministério da Fazenda regulamentará o disposto neste artigo.</p>	<p>regulamentação.”(NR)</p>	<p>§ 3º O Ministério da Fazenda regulamentará o disposto neste artigo.”</p>
<p>“Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: IV - canal eletrônico: sítio eletrônico ou aplicação de internet que viabiliza a realização de aposta por meio exclusivamente virtual;”</p>	<p>“Art. 2º IV - canal eletrônico: plataforma, seja ela sítio eletrônico, aplicação de internet, ou ambas, de propriedade ou sob administração do agente operador de apostas, que viabiliza a realização de aposta por meio exclusivamente virtual; XI - aplicações de internet: o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet.”</p>	<p>“Art. 2º IV - canal eletrônico: plataforma, seja ela sítio eletrônico, aplicação de internet, ou ambas, de propriedade ou sob administração do agente operador de apostas, que viabiliza a realização de aposta por meio exclusivamente virtual; XI - aplicações de internet: o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet.”</p>
<p>“Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: IX - evento virtual de jogo on-line: evento, competição ou ato de jogo online cujo resultado é desconhecido no momento da aposta;</p>	<p>Suprime o inciso IX Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: IX - evento virtual de jogo on line: evento, competição ou ato de jogo online cujo resultado é desconhecido no momento da aposta;</p>	<p>Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: IX - evento virtual de jogo on-line: evento, competição ou ato de jogo online cujo resultado é desconhecido no momento da aposta;</p>
<p>“Art. 3º As apostas de quota fixa de que trata esta Lei poderão ter por objeto: II – eventos virtuais de jogos on-line.”</p>	<p>Suprime o inciso II “Art. 3º As apostas de quota fixa de que trata esta Lei poderão ter por objeto: II – eventos virtuais de jogos on line.”</p>	<p>Art. 3º As apostas de quota fixa de que trata esta Lei poderão ter por objeto: II – eventos virtuais de jogos on-line.”</p>

<p>“Art. 14. As apostas de que trata esta Lei poderão ser ofertadas pelo agente operador nas seguintes modalidades, isolada ou conjuntamente: I - virtual: mediante o acesso a canais eletrônicos; e I I - física: mediante a aquisição de bilhetes impressos. § 1º O ato de autorização do Ministério da Fazenda especificará se o agente operador poderá atuar em uma ou em ambas as modalidades. § 2º As apostas de quota fixa que tenham por objeto os eventos de jogo on-line somente poderão ser ofertadas em meio virtual.”</p>	<p>Suprime o §2º “Art. 14. As apostas de que trata esta Lei poderão ser ofertadas pelo agente operador nas seguintes modalidades, isolada ou conjuntamente: I - virtual: mediante o acesso a canais eletrônicos; e II - física: mediante a aquisição de bilhetes impressos. § 1º O ato de autorização do Ministério da Fazenda especificará se o agente operador poderá atuar em uma ou em ambas as modalidades. § 2º As apostas de quota fixa que tenham por objeto os eventos de jogo on-line somente poderão ser ofertadas em meio virtual.”</p>	<p>“Art. 14. As apostas de que trata esta Lei poderão ser ofertadas pelo agente operador nas seguintes modalidades, isolada ou conjuntamente: I - virtual: mediante o acesso a canais eletrônicos; e I I - física: mediante a aquisição de bilhetes impressos. § 1º O ato de autorização do Ministério da Fazenda especificará se o agente operador poderá atuar em uma ou em ambas as modalidades. § 2º As apostas de quota fixa que tenham por objeto os eventos de jogo on-line somente poderão ser ofertadas em meio virtual.”</p>
<p>“Art. 51. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional. § 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais ou virtuais em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.</p>	<p>“ Art. 51. “Art. 29..... § 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais em que é definido, no momento da efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.”</p>	<p>“Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional. § 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais ou virtuais em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.</p>
<p>“Art. 3º As apostas de quota fixa de que trata esta Lei poderão ter por objeto: I – eventos reais de temática esportiva; ou II – eventos virtuais de jogos on-line”.</p>	<p>“Art. 3º Parágrafo único. Não poderão ser objeto das apostas de que trata o caput os eventos esportivos que envolvam as categorias de base ou eventos que envolvam exclusivamente atletas menores de idade em qualquer modalidade esportiva.”</p>	<p>“Art. 3º Parágrafo único. Não poderão ser objeto das apostas de que trata o caput os eventos esportivos que envolvam as categorias de base ou eventos que envolvam exclusivamente atletas menores de idade em qualquer modalidade esportiva.”</p>
<p>“Art. 5º A autorização para exploração das apostas de quota fixa terá natureza de ato</p>	<p>Art. 5º</p>	<p>Art. 5º III – poderá, a</p>

<p>administrativo discricionário, praticado segundo a conveniência e oportunidade do Ministério da Fazenda, à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, observadas as seguintes regras:</p> <p>..... III – poderá, a critério do Ministério da Fazenda, ser outorgada com prazo de duração de até 3 (três) anos</p>	<p>..... III – poderá, a critério do Ministério da Fazenda, ser outorgada com prazo de duração de 5 (cinco) anos.</p>	<p>critério do Ministério da Fazenda, ser outorgada com prazo de duração de 5 (cinco) anos.</p>
<p>“Art. 7º Somente serão elegíveis à autorização para exploração de apostas de quota fixa as pessoas jurídicas constituídas segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional, que atenderem às exigências constantes da regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda. Parágrafo único. A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:</p> <p>..... VII – requisitos técnicos e de segurança cibernética a serem observados pela infraestrutura de tecnologia da informação e pelos sistemas dos agentes operadores, facultada a exigência de certificação, desde que reconhecida nacional ou internacionalmente;</p> <p>.....”</p>	<p>“Art. 7º VII – requisitos técnicos e de segurança cibernética a serem observados pela infraestrutura de tecnologia da informação e pelos sistemas dos agentes operadores, com a exigência de certificação reconhecida nacional ou internacionalmente;</p> <p>.....”</p>	<p>“Art. 7º VII – requisitos técnicos e de segurança cibernética a serem observados pela infraestrutura de tecnologia da informação e pelos sistemas dos agentes operadores, com a exigência de certificação reconhecida nacional ou internacionalmente;</p> <p>.....”</p>
<p>“Art. 7º Somente serão elegíveis à autorização para exploração de apostas de quota fixa as pessoas jurídicas constituídas segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional, que atenderem às exigências constantes da regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda. Parágrafo único. A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:</p> <p>.....”</p>	<p>“Art. 7º § 1º A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:</p> <p>.....</p> <p>IX - exigência de ter brasileiro como sócio detentor de ao menos 20% (vinte por cento) do capital social da pessoa jurídica.</p> <p>§ 2º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em:</p>	<p>Art. 7º § 1º A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:</p> <p>.....</p> <p>IX - exigência de ter brasileiro como sócio detentor de ao menos 20% (vinte por cento) do capital social da pessoa jurídica.</p> <p>§ 2º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em Sociedade Anônima do Futebol ou organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira.</p>

	<p>I – Sociedade Anônima do Futebol ou organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira; e</p> <p>II – instituições financeiras e de pagamento que processem apostas em quota fixa.”</p>	
<p>“Art. 7º Somente serão elegíveis à autorização para exploração de apostas de quota fixa as pessoas jurídicas constituídas segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional, que atenderem às exigências constantes da regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda. Parágrafo único. A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:</p> <p>.....”</p>	<p>“Art. 7º</p> <p>. § 1º A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:</p> <p>.....</p> <p>IX - exigência de ter brasileiro como sócio detentor de ao menos 20% (vinte por cento) do capital social da pessoa jurídica.</p> <p>§ 2º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em:</p> <p>I – Sociedade Anônima do Futebol ou organização esportiva profissional brasileiras, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira; e</p> <p>II – instituições financeiras e de pagamento que processem apostas em quota fixa.”</p>	<p>“Art. 7º § 1º A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:</p> <p>IX - exigência de ter brasileiro como sócio detentor de ao menos 20% (vinte por cento) do capital social da pessoa jurídica.</p> <p>§ 2º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em Sociedade Anônima do Futebol ou organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira.</p>
<p>Não existia.</p>	<p>Novo dispositivo:</p> <p>“Art. 8º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em Sociedade Anônima do Futebol ou em organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira.</p>	<p>Art. 7º</p> <p>.....</p> <p>§ 2º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em Sociedade Anônima do Futebol ou organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira.</p>
<p>“Art. 9º A autorização para a exploração de apostas de quota fixa poderá ser requerida a qualquer tempo pela pessoa jurídica interessada, observado o procedimento administrativo</p>	<p>“Art. 9º</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>..... Parágrafo único.</p>	<p>“Art. 9º</p> <p>..... Parágrafo único. O Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em</p>

<p>estabelecido na regulamentação do Ministério da Fazenda.”</p>	<p>O Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica.”</p>	<p>atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica.”</p>
<p>“Art. 12. A expedição da autorização para exploração de apostas de quota fixa será condicionada ao recolhimento do valor fixo de contraprestação de outorga, conforme estipulado na regulamentação do Ministério da Fazenda. Parágrafo único. O valor estipulado a título de outorga fixa será limitado a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), considerado o limite de até 1 (um) canal eletrônico por ato de autorização.”</p>	<p>Art. 12 Parágrafo único. O valor estipulado a título de outorga fixa será limitado a, no máximo, R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), considerado o uso de 3 (três) marcas comerciais a serem exploradas pela pessoa jurídica em seus canais eletrônicos por ato de autorização”.</p>	<p>“Art. 12 Parágrafo único. O valor estipulado a título de outorga fixa será limitado a, no máximo, R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), considerado o uso de 3 (três) marcas comerciais a serem exploradas pela pessoa jurídica em seus canais eletrônicos por ato de autorização”.</p>
<p>“Art. 16. As ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa observarão a regulamentação do Ministério da Fazenda, incentivada a autorregulação. Parágrafo único. A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre: II - outras ações informativas de conscientização dos apostadores e de prevenção do transtorno do jogo patológico, especialmente por meio da elaboração de códigos de conduta e da difusão de boas práticas; e</p>	<p>Art. 16. II – outras ações informativas de conscientização dos apostadores e de prevenção do transtorno do jogo patológico, bem como da proibição de participação de menores de 18 (dezoito) anos, especialmente por meio da elaboração de código de conduta e da difusão de boas práticas; e”</p>	<p>“Art. 16. II – outras ações informativas de conscientização dos apostadores e de prevenção do transtorno do jogo patológico, bem como da proibição de participação de menores de 18 (dezoito) anos, especialmente por meio da elaboração de código de conduta e da difusão de boas práticas; e”</p>
<p>“Art. 16. As ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa observarão a regulamentação do Ministério da Fazenda, incentivada a autorregulação. Parágrafo único. A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre: III - restrição de horários, programas, canais</p>	<p>Art. 16. III - a publicidade e a propaganda das apostas serão destinadas ao público adulto, de modo a não ter crianças e adolescentes como público-alvo”.</p>	<p>Art. 16. III - a destinação da publicidade e da propaganda das apostas ao público adulto, de modo a não ter crianças e adolescentes como público-alvo.</p>

<p>“Art. 19. O agente operador adotará mecanismos de segurança e integridade na realização da loteria de apostas de quota fixa, observado o disposto na regulamentação do Ministério da Fazenda e na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).”</p>	<p>“Art. 19. § 3º É condição de validade das apostas de que trata esta Lei o seu registro em entidade registradora autorizada pelo Ministério da Fazenda, cabendo a este: I – autorizar e supervisionar o exercício da atividade de registro de apostas de quota fixa; e II – estabelecer as condições para o exercício da atividade prevista no inciso I.”</p>	<p>“Art. 19. O agente operador adotará mecanismos de segurança e integridade na realização da loteria de apostas de quota fixa, observado o disposto na regulamentação do Ministério da Fazenda e na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). Não há §3º.</p>
<p>“Art. 20. São nulas de pleno direito as apostas comprovadamente realizadas mediante manipulação de resultados e corrupção nos eventos reais de temática esportiva.”</p>	<p>“Art. 20. São nulas de pleno direito as apostas realizadas com a finalidade de obter ou assegurar vantagens ou ganhos com a manipulação de resultados e corrupção nos eventos reais de temática esportiva. Parágrafo único. Podem ser suspensos os pagamentos de prêmios oriundos de apostas investigadas sobre as quais recaia fundada dúvida quanto à manipulação de resultados ou corrupção nos eventos de temática esportiva.</p>	<p>Art. 20. São nulas de pleno direito as apostas realizadas com a finalidade de obter ou assegurar vantagens ou ganhos com a manipulação de resultados e a corrupção nos eventos reais de temática esportiva. Parágrafo único. Podem ser suspensos os pagamentos de prêmios oriundos de apostas investigadas sobre as quais recaia fundada dúvida quanto à manipulação de resultados ou corrupção nos eventos de temática esportiva.</p>
<p>Art. 21. É vedado aos instituidores de arranjos de pagamento e às instituições de pagamento permitir transações, ou a elas dar curso, que tenham por finalidade a realização de apostas com pessoas jurídicas que não tenham recebido a autorização para exploração de apostas de quota fixa prevista nesta Lei.”</p>	<p>“Art. 21. É vedado aos instituidores de arranjos de pagamento, bem como às instituições financeiras e de pagamento, permitir transações, ou a elas dar curso, que tenham por finalidade a realização de apostas em quota fixa com pessoas jurídicas que não tenham recebido a autorização para exploração de apostas de quota fixa prevista nesta Lei. Parágrafo único. A vedação prevista no caput passará a vigorar em prazo definido pelo Ministério da Fazenda, não podendo ser inferior a 90 (noventa) dias do início do credenciamento dos</p>	<p>Art. 21. É vedado aos instituidores de arranjos de pagamento, bem como às instituições financeiras e de pagamento, permitir transações, ou a elas dar curso, que tenham por finalidade a realização de apostas de quota fixa com pessoas jurídicas que não tenham recebido a autorização para exploração de apostas de quota fixa prevista nesta Lei. Parágrafo único. A vedação prevista no caput deste artigo passará a vigorar em prazo definido pelo Ministério da Fazenda, não podendo ser inferior a 90 (noventa) dias do início do credenciamento dos agentes operadores de apostas de quota fixa.</p>

	agentes operadores de apostas de quota fixa.	
<p>“Art. 22. É exclusiva de instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a oferta de contas transacionais ou de serviços financeiros de qualquer natureza que permitam ao apostador: I – efetuar depósitos e saques em sua conta gráfica perante o operador de aposta; ou II – receber os valores de prêmios que lhe sejam devidos.”</p>	<p>“Art. 22. É exclusiva de instituições brasileiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a oferta de contas transacionais ou de serviços financeiros de qualquer natureza que permitam ao apostador:”</p>	<p>Art. 22. É exclusiva de instituições brasileiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a oferta de contas transacionais ou de serviços financeiros de qualquer natureza que permitam ao apostador: I - efetuar depósitos e saques em sua conta gráfica perante o operador de aposta; ou II - receber os valores de prêmios que lhe sejam devidos.</p>
<p>“Art. 23. O agente operador de apostas deverá adotar procedimentos de identificação que permitam verificar a validade da identidade dos apostadores. Parágrafo único. Os procedimentos de que trata o caput deste artigo devem incluir a obtenção, a verificação e a validação da autenticidade de informações de identificação do apostador, inclusive, mediante confrontação dessas informações com as disponíveis em bancos de dados de caráter público e privado, se necessário.”</p>	<p>“Art. 23. O agente operador de apostas deverá adotar procedimentos de identificação que permitam verificar a validade da identidade dos apostadores, sendo exigida a utilização da tecnologia de identificação/reconhecimento facial. § 1º Os procedimentos de que trata o caput deste artigo devem incluir a obtenção, a verificação e a validação da autenticidade de informações de identificação do apostador, inclusive mediante confrontação dessas informações com as disponíveis em bancos de dados de caráter público e privado, se necessário. § 2º Os procedimentos de que trata o caput deste artigo devem incluir a confirmação da identidade do apostador via canais de comunicação informados no cadastro do usuário, tais como, mas não se limitando a, email, SMS ou aplicativos de mensagens.”</p>	<p>Art. 23. O agente operador de apostas deverá adotar procedimentos de identificação que permitam verificar a validade da identidade dos apostadores, exigida a utilização da tecnologia de identificação e reconhecimento facial. § 1º Os procedimentos de que trata o caput deste artigo deverão incluir a obtenção, a verificação e a validação da autenticidade de informações de identificação do apostador, inclusive mediante confrontação dessas informações com as disponíveis em bancos de dados de caráter público e privado, se necessário. § 2º Os procedimentos de que trata o caput deste artigo deverão incluir a confirmação da identidade do apostador por meio de canais de comunicação informados no cadastro do usuário, tais como, e-mail, serviço de mensagens curtas (short message service - SMS) ou aplicativos de mensagens.</p>
<p>“Art. 23. O agente operador de apostas deverá adotar procedimentos de identificação que permitam verificar a validade da identidade dos apostadores. Parágrafo único. Os procedimentos de que trata o caput deste artigo devem incluir a obtenção, a verificação e a validação da autenticidade de informações de identificação do apostador, inclusive, mediante</p>	<p>“Art. 23. § 3º O Ministério da Fazenda deve regulamentar a obrigatoriedade para que os operadores desenvolvam sistemas e processos eficazes para monitorar a atividade do cliente a fim de identificar danos ou danos potenciais associados</p>	<p>“Art. 23. § 3º O Ministério da Fazenda deverá regulamentar a obrigatoriedade de que os operadores desenvolvam sistemas e processos eficazes para monitorar a atividade do apostador a fim de identificar danos ou danos potenciais associados ao jogo, desde o momento em que uma conta é aberta, observados os seguintes critérios: I - gastos do apostador; II - padrões de gastos; III - tempo gasto jogando; IV - indicadores de comportamento de jogo;</p>

<p>confrontação dessas informações com as disponíveis em bancos de dados de caráter público e privado, se necessário.”</p>	<p>ao jogo, desde o momento em que uma conta é aberta, observando-se os seguintes critérios: I – gastos do cliente; II – padrões de gastos; III – tempo gasto jogando; IV – indicadores de comportamento de jogo; V – contato liderado pelo cliente; VI – uso de ferramentas de gerenciamento de jogos de azar. § 4º O Ministério da Fazenda deve regulamentar a obrigatoriedade para que os operadores desenvolvam recurso de limitação de tempo de uso a ser acionado pelo usuário, com, no mínimo, as seguintes opções: I – 24 (vinte e quatro) horas; II – 1 (uma) semana; III – 1 (um) mês; ou IV – qualquer outro período que o cliente possa razoavelmente solicitar, até o máximo de 6 (seis) semanas.</p>	<p>V - contato liderado pelo apostador; VI - uso de ferramentas de gerenciamento de jogos de azar. § 4º O Ministério da Fazenda deverá regulamentar a obrigatoriedade de que os operadores desenvolvam recurso de limitação de tempo de uso a ser acionado pelo usuário, com, no mínimo, as seguintes opções: I - 24 (vinte e quatro) horas; II - 1 (uma) semana; III - 1 (um) mês; ou IV - qualquer outro período que o apostador possa razoavelmente solicitar, até o máximo de 6 (seis) semanas.</p>
<p>“Art. 24. O agente operador de apostas, bem como as instituições financeiras e de pagamento por ele contratadas para abertura ou manutenção de contas transacionais, deverá manter, na forma e no prazo estabelecidos pela regulamentação do Ministério da Fazenda, o registro de todas as operações realizadas, incluídos as apostas realizadas, os prêmios auferidos, e os saques e depósitos nas contas transacionais.”</p>	<p>“Art. 24. O agente operador de apostas deverá manter, na forma e no prazo estabelecidos pela regulamentação do Ministério da Fazenda, o registro de todas as operações realizadas, incluídas as apostas realizadas, os prêmios auferidos e os saques e depósitos nas contas transacionais.</p> <p>Parágrafo único. Para fins de aceitação de pagamento de apostas por meio de cartões, as empresas outorgadas devem contratar instituição habilitada para esta atividade, sendo obrigatório que as transações de pagamento sejam autenticadas com protocolo de segurança, na forma do regulamento.”</p>	<p>Art. 24. O agente operador de apostas, bem como as instituições financeiras e de pagamento por ele contratadas para abertura ou manutenção de contas transacionais, deverá manter, na forma e no prazo estabelecidos pela regulamentação do Ministério da Fazenda, o registro de todas as operações realizadas, incluídos as apostas realizadas, os prêmios auferidos, e os saques e depósitos nas contas transacionais.</p> <p>Não há o parágrafo único.</p>

<p>“Art. 24. O agente operador de apostas, bem como as instituições financeiras e de pagamento por ele contratadas para abertura ou manutenção de contas transacionais, deverá manter, na forma e no prazo estabelecidos pela regulamentação do Ministério da Fazenda, o registro de todas as operações realizadas, incluídos as apostas realizadas, os prêmios auferidos, e os saques e depósitos nas contas transacionais.”</p>	<p>“Art. 24. Parágrafo único. Para fins de aceitação de pagamento de apostas por meio de cartões, as empresas outorgadas devem contratar instituição habilitada para esta atividade, sendo obrigatório que as transações de pagamento sejam autenticadas com protocolo de segurança, na forma do regulamento.”</p>	<p>Art. 24. O agente operador de apostas, bem como as instituições financeiras e de pagamento por ele contratadas para abertura ou manutenção de contas transacionais, deverá manter, na forma e no prazo estabelecidos pela regulamentação do Ministério da Fazenda, o registro de todas as operações realizadas, incluídos as apostas realizadas, os prêmios auferidos, e os saques e depósitos nas contas transacionais. Não houve a inclusão do parágrafo único.</p>
<p>“Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: VI - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.”</p>	<p>“Art. 26. VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.”</p>	<p>Art. 26. VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.</p>
<p>“Art. 27. São assegurados aos apostadores todos os direitos dos consumidores previstos na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). Parágrafo único. Além daqueles previstos no art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), constituem direitos básicos dos apostadores: I - a informação e a orientação adequadas e claras acerca das regras e das formas de utilização de recintos, equipamentos, sistemas e canais eletrônicos das apostas; II - a informação e a orientação adequadas e claras sobre as condições e os requisitos para acerto de prognóstico lotérico e aferição do prêmio, vedada a utilização de escrita dúbia, abreviada ou genérica no curso de efetivação da aposta; e III - a informação e a orientação adequadas e claras quanto aos riscos de perda dos valores das apostas e aos transtornos de jogo patológico.”</p>	<p>“Art. 27. § 1º Além daqueles previstos no art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), constituem direitos básicos dos apostadores: I - a informação e a orientação adequadas e claras acerca das regras e das formas de utilização de recintos, equipamentos, sistemas e canais eletrônicos das apostas; II - a informação e a orientação adequadas e claras sobre as condições e os requisitos para acerto de prognóstico lotérico e aferição do prêmio, vedada a utilização de escrita dúbia, abreviada ou genérica no curso de efetivação da aposta; III - a informação e a orientação adequadas e claras quanto aos riscos de perda dos valores das apostas e aos transtornos de jogo patológico; e</p>	<p>Art. 27. São assegurados aos apostadores todos os direitos dos consumidores previstos na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). § 1º Além daqueles previstos no art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), constituem direitos básicos dos apostadores: I - a informação e a orientação adequadas e claras acerca das regras e das formas de utilização de recintos, equipamentos, sistemas e canais eletrônicos das apostas; II - a informação e a orientação adequadas e claras sobre as condições e os requisitos para acerto de prognóstico lotérico e aferição do prêmio, vedada a utilização de escrita dúbia, abreviada ou genérica no curso de efetivação da aposta; III - a informação e a orientação adequadas e claras quanto aos riscos de perda dos valores das apostas e aos transtornos de jogo patológico; e IV - a proteção dos dados pessoais conforme o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). § 2º Para os fins do disposto no inciso IV do § 1º deste artigo, o regulamento do Ministério da Fazenda definirá limites à exigência e ao tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis, obedecidas as disposições da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).</p>

	<p>IV - a proteção dos dados pessoais conforme o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).</p> <p>§ 2º Para os fins do disposto no inciso IV do § 1º, o regulamento do Ministério da Fazenda definirá limites à exigência e ao tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis obedecendo ao previsto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais)."</p>	
<p>“Art. 31. Sobre os ganhos obtidos com prêmios decorrentes de apostas na loteria de apostas de quota fixa incidirá imposto de renda na forma prevista no art. 14 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, observado, para cada ganho, o disposto no art. 56 da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009.”</p>	<p>“Art. 31. Os prêmios líquidos obtidos em apostas na loteria de apostas de quota fixa serão tributados pelo Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) à alíquota de 15% (quinze por cento).</p> <p>§ 1º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se prêmio líquido o resultado positivo auferido nas apostas de quota fixa realizadas a cada ano, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza.</p> <p>§ 2º O imposto de que trata o caput incidirá sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF.</p> <p>§ 3º O imposto de que trata o caput será apurado anualmente e pago até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração.”</p>	<p>§ 1º (VETADO).</p> <p>§ 1º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se prêmio líquido o resultado positivo auferido nas apostas de quota fixa realizadas a cada ano, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza. <u>(Promulgação partes vetadas)</u></p> <p>§ 2º (VETADO).</p> <p>§ 2º O imposto de que trata o caput deste artigo incidirá sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF. <u>(Promulgação partes vetadas)</u></p> <p>§ 3º (VETADO).</p> <p>§ 3º O imposto de que trata o caput deste artigo será apurado anualmente e pago até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração. <u>(Promulgação partes vetadas)</u></p>
<p>“Art. 31. Sobre os ganhos obtidos com prêmios decorrentes de apostas na loteria de apostas de quota fixa incidirá imposto de renda na forma prevista no art. 14 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, observado, para cada ganho, o disposto no art. 56 da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009.”</p>	<p>“Art. 31.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>..... § 4º Aplica-se ao fantasy sport o disposto neste artigo.”</p>	<p>“Art. 31.</p> <p>..... § 4º O disposto neste artigo aplicar-se-á ao fantasy sport.</p>
<p>“Art. 32. O apostador perde o direito de receber seu prêmio</p>	<p>“Art. 32. O direito de reclamar prêmios ou</p>	<p>Art. 32. O apostador perde o direito de receber seu prêmio ou de solicitar reembolsos se o pagamento</p>

<p>ou de solicitar reembolsos se o pagamento devido não for creditado em sua conta gráfica mantida no agente operador e não for reclamado pelo apostador no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da divulgação do resultado do evento objeto da aposta. Parágrafo único. Os valores dos prêmios não reclamados serão revertidos em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), observada a programação financeira e orçamentária do Poder Executivo federal”</p>	<p>reembolsos prescreve em 90 (noventa) dias, contados da data de divulgação do resultado do evento objeto da aposta. § 1º Os valores dos prêmios não reclamados serão revertidos em: I – 50% (cinquenta por cento) ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); e II – 50% (cinquenta por cento) ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), observada a programação financeira e orçamentária do Poder Executivo federal. § 2º Dos recursos do Fies de que trata o § 1º, no mínimo 10% (dez por cento) atenderão a estudantes das populações do campo, dos povos originários, incluídos os indígenas, e dos povos quilombolas.”</p>	<p>devido não for creditado em sua conta gráfica mantida no agente operador e não for reclamado pelo apostador no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da divulgação do resultado do evento objeto da aposta. § 1º Os valores dos prêmios não reclamados serão revertidos em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), observada a programação financeira e orçamentária do Poder Executivo federal. § 2º Dos recursos do Fies de que trata o § 1º deste artigo, no mínimo, 10% (dez por cento) atenderão a estudantes das populações do campo, dos povos originários, incluídos os indígenas, e dos povos quilombolas.</p>
<p>“Art. 32. O apostador perde o direito de receber seu prêmio ou de solicitar reembolsos se o pagamento devido não for creditado em sua conta gráfica mantida no agente operador e não for reclamado pelo apostador no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da divulgação do resultado do evento objeto da aposta. Parágrafo único. Os valores dos prêmios não reclamados serão revertidos em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), observada a programação financeira e orçamentária do Poder Executivo federal.”</p>	<p>“Art. 32. § 1º Os valores dos prêmios não reclamados serão revertidos em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), observada a programação financeira e orçamentária do Poder Executivo federal. § 2º Dos recursos do Fies de que trata o § 1º, no mínimo 10% (dez por cento) atenderão a estudantes das populações do campo, dos povos originários, incluídos os indígenas, e dos povos quilombolas.”</p>	<p>Art.32..... § 1º Os valores dos prêmios não reclamados serão revertidos em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e em 50% (cinquenta por cento) ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), observada a programação financeira e orçamentária do Poder Executivo federal. § 2º Dos recursos do Fies de que trata o § 1º deste artigo, no mínimo, 10% (dez por cento) atenderão a estudantes das populações do campo, dos povos originários, incluídos os indígenas, e dos povos quilombolas.</p>
<p>“Art. 34. A regulamentação do Ministério da Fazenda disporá sobre o modo e o procedimento de envio ou disponibilização, pelos agentes operadores, de esclarecimentos, de informações técnicas, operacionais, econômico-</p>	<p>“Art. 34. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, especialmente no que diz respeito aos apostadores, o tratamento de dados pessoais e de</p>	<p>“Art. 34. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, especialmente no que diz respeito aos apostadores, o tratamento de dados pessoais e de dados pessoais sensíveis deverá seguir o previsto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).”</p>

<p>..... III – 6,63% (seis inteiros e sessenta e três centésimos por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição: a) 1,13% (um inteiro e treze centésimos por cento) às organizações de prática esportiva e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática desportiva sediadas no País, em contrapartida ao uso de suas denominações, seus apelidos desportivos, suas imagens, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa; b) 0,40% (quarenta centésimos por cento) para o COB; c) 0,24% (vinte e quatro centésimos por cento) para o CPB; d) 0,13% (treze centésimos por cento) para o CBC; e) 0,09% (nove centésimos por cento) para a CBDE; f) 0,09% (nove centésimos por cento) para a CBDU; g) 0,05% (cinco centésimos por cento) para o CBCP; h) 4% (quatro por cento) para o Ministério do Esporte; e i) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) para as secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal; IV – 82% (oitenta e dois por cento), no máximo, à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa; e V – 5% (cinco por cento) para a área do turismo, por meio da seguinte decomposição: a) 1% (um por cento) para a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); e b) 4% (quatro por cento) para o Ministério do Turismo.</p>	<p>estabelecidas para os resultados das avaliações nacionais da educação básica; e b) 5,50% (cinco inteiros e cinquenta centésimos por cento) às escolas técnicas públicas de nível médio; II – 14% (quatorze por cento) para a área da segurança pública, por meio da seguinte decomposição: a) 12,60% (doze inteiros e sessenta centésimos por cento) ao FNSP; b) 1,40% (um inteiro e quarenta centésimos por cento) ao Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron); III – 36% (trinta e seis por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição: a) 7,30% (sete inteiros e trinta centésimos por cento) às organizações de prática esportiva e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática esportiva sediadas no País, em contrapartida ao uso de suas denominações, seus apelidos desportivos, suas imagens, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa; b) 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao COB; c) 1,30% (um inteiro e trinta centésimos por cento) ao CPB; d) 0,70% (setenta centésimos por cento) para o CBC; e) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDE; f) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDU; g) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao CBCP; h) 22,20% (vinte e dois inteiros e vinte centésimos</p>	<p>observado o disposto no <u>art. 11 da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023</u> (Lei Geral do Esporte), e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática esportiva sediada no País, em contrapartida ao uso de suas denominações, seus apelidos esportivos, suas imagens, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa; b) 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao COB; c) 1,30% (um inteiro e trinta centésimos por cento) ao CPB; d) 0,70% (setenta centésimos por cento) ao CBC; e) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDE; f) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDU; g) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao CBCP; h) 22,20% (vinte e dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao Ministério do Esporte; i) 0,70% (setenta centésimos por cento) às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal; j) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao Comitê Brasileiro do Esporte Master (CBEM); IV - (revogado); IV-A - 10% (dez por cento) para a seguridade social; V - 28% (vinte e oito por cento) para a área do turismo, por meio da seguinte decomposição: a) 5,60% (cinco inteiros e sessenta centésimos por cento) à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); b) 22,40% (vinte e dois inteiros e quarenta centésimos por cento) ao Ministério do Turismo; VI - 1% (um por cento) para o Ministério da Saúde, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos, nas áreas de saúde; VII - 0,50% (cinquenta centésimos por cento) divididos entre as seguintes entidades da sociedade civil: a) 0,20% (vinte centésimos por cento) à Fenapaes; b) 0,20% (vinte centésimos por cento) à Fenapestalozzi; c) 0,10% (dez centésimos por cento) à Cruz Vermelha Brasileira; VIII - 0,50% (cinquenta centésimos por cento) para o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol);</p>
---	--	---

	<p>por cento) ao Ministério do Esporte;</p> <p>i) 0,70% (setenta centésimos por cento) às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>j) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao Comitê Brasileiro do Esporte Master;</p> <p>IV – 10% (dez por cento) para a seguridade social;</p> <p>V – 28% (vinte e oito por cento) para a área do turismo, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 5,60% (cinco inteiros e sessenta centésimos por cento) à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur);</p> <p>b) 22,40% (vinte e dois inteiros e quarenta centésimos por cento) ao Ministério do Turismo;</p> <p>VI – 1% (um por cento) para o Ministério da Saúde, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos, nas áreas de saúde;</p> <p>VII – 0,50% (cinquenta centésimos por cento) divididos entre as seguintes entidades da sociedade civil:</p> <p>a) 0,20% (vinte centésimos por cento) à Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Fenapaes);</p> <p>b) 0,20% (vinte centésimos por cento) à Federação Nacional das Associações Pestalozzi (Fenapestalozzi);</p> <p>c) 0,10% (dez centésimos por cento) à Cruz Vermelha Brasileira;</p> <p>VIII – 0,50% (cinquenta centésimos por cento) para o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol).</p> <p>..... ...”</p>	
--	--	--

<p>“Art. 51. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>..... “Art. 30.</p> <p>.....</p> <p>§1º-A. Sobre o produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo incidirão o pagamento de contribuição para a seguridade social, à alíquota de 2% (dois por cento), e as seguintes destinações:</p> <p>I – 1,82% (um inteiro e oitenta e dois centésimos por cento) para a área de educação, conforme ato do Ministério da Educação, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 0,82% (oitenta e dois centésimos por cento) às entidades executoras e unidades executoras próprias das unidades escolares públicas de educação infantil, de ensino fundamental e de ensino médio que tiverem alcançado as metas estabelecidas para os resultados das avaliações nacionais da educação básica; e</p> <p>b) 1% (um por cento) às escolas técnicas públicas de nível médio;</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>III – 6,63% (seis inteiros e sessenta e três centésimos por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 1,13% (um inteiro e treze centésimos por cento) às organizações de prática esportiva e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática desportiva sediadas no País, em contrapartida ao uso de suas denominações, seus apelidos desportivos, suas imagens, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa;</p>	<p>“Art. 51.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>..... “Art. 30.</p> <p>..... §1º-A. Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo, 88% (oitenta e oito por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, e 12% (doze por cento) seguirão as seguintes destinações:</p> <p>I – 10% (dez por cento) para a área de educação, conforme ato do Ministério da Educação, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 6,50% (seis inteiros e cinquenta centésimos por cento) destinados às escolas de educação básica das redes públicas estaduais e municipais, incluindo aquelas que atendem às modalidades de educação profissional e tecnológica, educação de jovens e adultos, educação escolar indígena, educação quilombola, educação do campo, educação especial inclusiva e educação bilíngue de surdos, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estabelecido pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;</p> <p>b) 3,50% (três inteiros e cinquenta centésimos por cento) às escolas técnicas públicas de nível médio;</p> <p>II – 13,60% (treze inteiros e sessenta centésimos por cento) para a área da segurança pública, por meio da seguinte decomposição:</p>	<p>Art. 51.</p> <p>..... “Art. 30.</p> <p>.....</p> <p>§ 1º-A Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo, 88% (oitenta e oito por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações: <u>Produção de efeitos</u></p> <p>I - 10% (dez por cento) para a área de educação, conforme ato do Ministério da Educação, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 6,50% (seis inteiros e cinquenta centésimos por cento) destinados às escolas de educação básica das redes públicas estaduais e municipais, incluídas aquelas que atendem às modalidades de educação profissional e tecnológica, educação de jovens e adultos, educação escolar indígena, educação quilombola, educação do campo, educação especial inclusiva e educação bilíngue de surdos, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estabelecido pela <u>Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;</u></p> <p>b) 3,50% (três inteiros e cinquenta centésimos por cento) às escolas técnicas públicas de nível médio;</p> <p>II - 13,60% (treze inteiros e sessenta centésimos por cento) para a área da segurança pública, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 12,60% (doze inteiros e sessenta centésimos por cento) ao FNSP;</p> <p>b) 1% (um por cento) ao Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron);</p> <p>III - 36% (trinta e seis por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 7,30% (sete inteiros e trinta centésimos por cento) às entidades do Sistema Nacional do Esporte, observado o disposto no <u>art. 11 da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023</u> (Lei Geral do Esporte), e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática esportiva sediada no País, em contrapartida ao uso de suas denominações, seus apelidos esportivos, suas imagens, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa;</p> <p>b) 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao COB;</p> <p>c) 1,30% (um inteiro e trinta centésimos por cento) ao CPB;</p> <p>d) 0,70% (setenta centésimos por cento) ao CBC;</p> <p>e) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDE;</p> <p>f) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDU;</p> <p>g) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao CBCP;</p> <p>h) 22,20% (vinte e dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao Ministério do Esporte;</p> <p>i) 0,70% (setenta centésimos por cento) às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal;</p>
--	--	---

<p>b) 0,40% (quarenta centésimos por cento) para o COB;</p> <p>c) 0,24% (vinte e quatro centésimos por cento) para o CPB;</p> <p>d) 0,13% (treze centésimos por cento) para o CBC; e) 0,09% (nove centésimos por cento) para a CBDE; f) 0,09% (nove centésimos por cento) para a CBDU;</p> <p>g) 0,05% (cinco centésimos por cento) para o CBCP;</p> <p>h) 4% (quatro por cento) para o Ministério do Esporte; e</p> <p>i) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) para as secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>IV – 82% (oitenta e dois por cento), no máximo, à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa; e</p> <p>V – 5% (cinco por cento) para a área do turismo, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 1% (um por cento) para a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); e</p> <p>b) 4% (quatro por cento) para o Ministério do Turismo.</p> <p>.....</p> <p>”</p>	<p>a) 12,60% (doze inteiros e sessenta centésimos por cento) ao FNSP;</p> <p>b) 1% (um por cento) ao Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron);</p> <p>III – 36% (trinta e seis por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 7,30% (sete inteiros e trinta centésimos por cento) às entidades do Sistema Nacional do Esporte, observado o disposto no art. 11 da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática esportiva sediada no País, em contrapartida ao uso de suas denominações, seus apelidos esportivos, suas imagens, suas marcas, seus emblemas seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa;</p> <p>b) 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao COB;</p> <p>c) 1,30% (um inteiro e trinta centésimos por cento) ao CPB;</p> <p>d) 0,70% (setenta centésimos por cento) para ao CBC;</p> <p>e) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDE.</p> <p>f) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDU;</p> <p>g) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao CBCP;</p> <p>h) 22,20% (vinte e dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao Ministério do Esporte;</p> <p>i) 0,70% (setenta centésimos por cento) às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>j) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao Comitê</p>	<p>j) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao Comitê Brasileiro do Esporte Master (CBEM);</p> <p>IV - (revogado);</p> <p>IV-A - 10% (dez por cento) para a seguridade social;</p> <p>V - 28% (vinte e oito por cento) para a área do turismo, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 5,60% (cinco inteiros e sessenta centésimos por cento) à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur);</p> <p>b) 22,40% (vinte e dois inteiros e quarenta centésimos por cento) ao Ministério do Turismo;</p> <p>VI - 1% (um por cento) para o Ministério da Saúde, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos, nas áreas de saúde;</p> <p>VII - 0,50% (cinquenta centésimos por cento) divididos entre as seguintes entidades da sociedade civil:</p> <p>a) 0,20% (vinte centésimos por cento) à Fenapaes;</p> <p>b) 0,20% (vinte centésimos por cento) à Fenapestalozzi;</p> <p>c) 0,10% (dez centésimos por cento) à Cruz Vermelha Brasileira;</p> <p>VIII - 0,50% (cinquenta centésimos por cento) para o Fundo para Aparentamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol);</p>
--	---	--

<p>..... “Art. 30. §1º-A. Sobre o produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo incidirão o pagamento de contribuição para a seguridade social, à alíquota de 2% (dois por cento), e as seguintes destinações: I – 1,82% (um inteiro e oitenta e dois centésimos por cento) para a área de educação, conforme ato do Ministério da Educação, por meio da seguinte decomposição: a) 0,82% (oitenta e dois centésimos por cento) às entidades executoras e unidades executoras próprias das unidades escolares públicas de educação infantil, de ensino fundamental e de ensino médio que tiverem alcançado as metas estabelecidas para os resultados das avaliações nacionais da educação básica; e b) 1% (um por cento) às escolas técnicas públicas de nível médio; III – 6,63% (seis inteiros e sessenta e três centésimos por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição: a) 1,13% (um inteiro e treze centésimos por cento) às organizações de prática esportiva e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática desportiva sediadas no País, em contrapartida ao uso de suas denominações, seus apelidos desportivos, suas imagens, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa; b) 0,40% (quarenta centésimos por cento) para o COB; c) 0,24% (vinte e quatro centésimos por cento) para o CPB;</p>	<p>..... §1º-A. I – 10% (dez por cento) para a área de educação, conforme ato do Ministério da Educação, por meio da seguinte decomposição: a) 6,50% (seis inteiros e cinquenta centésimos por cento) destinados às escolas de educação básica das redes públicas estaduais e municipais, incluindo aquelas que atendem às modalidades de educação profissional e tecnológica, educação de jovens e adultos, educação escolar indígena, educação quilombola, educação do campo, educação especial inclusiva e educação bilíngue de surdos, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estabelecido pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; b) 3,50% (três inteiros e cinquenta centésimos por cento) destinados às escolas de educação básica que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com a oferta da Educação Profissional e Tecnológica de Nível Médio;</p>	<p>I - 10% (dez por cento) para a área de educação, conforme ato do Ministério da Educação, por meio da seguinte decomposição: a) 6,50% (seis inteiros e cinquenta centésimos por cento) destinados às escolas de educação básica das redes públicas estaduais e municipais, incluídas aquelas que atendem às modalidades de educação profissional e tecnológica, educação de jovens e adultos, educação escolar indígena, educação quilombola, educação do campo, educação especial inclusiva e educação bilíngue de surdos, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estabelecido pela <u>Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009</u>; b) 3,50% (três inteiros e cinquenta centésimos por cento) às escolas técnicas públicas de nível médio;</p>
--	---	---

<p>d) 0,13% (treze centésimos por cento) para o CBC;</p> <p>e) 0,09% (nove centésimos por cento) para a CBDE;</p> <p>f) 0,09% (nove centésimos por cento) para a CBDU;</p> <p>g) 0,05% (cinco centésimos por cento) para o CBCP;</p> <p>h) 4% (quatro por cento) para o Ministério do Esporte; e</p> <p>i) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) para as secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>IV – 82% (oitenta e dois por cento), no máximo, à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa; e</p> <p>V – 5% (cinco por cento) para a área do turismo, por meio da seguinte decomposição:</p> <p>a) 1% (um por cento) para a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); e</p> <p>b) 4% (quatro por cento) para o Ministério do Turismo.</p> <p>.....</p> <p>..</p>		
<p>“Art. 51. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>.....</p> <p>..... ‘Art. 32.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 6º A taxa de que trata o caput deste artigo será atualizada monetariamente por ato do Ministro de Estado da Fazenda, em periodicidade não inferior a 1 (um) ano, e o valor da atualização não excederá a variação do índice oficial de inflação apurado no período desde a última correção.</p> <p>.....’</p> <p>.....”</p>	<p>.....</p> <p>..... ‘Art. 32. É instituída a Taxa de Fiscalização devida pela exploração comercial da loteria de apostas de quota fixa, que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia de que trata o § 2º do art. 29 desta Lei, e incide mensalmente sobre o produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que trata o § 1º-A do art. 30.</p> <p>§ 1º A Taxa de Fiscalização abrange todos os atos do regular poder de polícia inerentes à atividade e será aplicada de acordo com as faixas de valores destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa mensalmente, na forma do</p>	<p>“Art. 32. É instituída a Taxa de Fiscalização devida pela exploração comercial da loteria de apostas de quota fixa, que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia de que trata o § 2º do art. 29, e incide mensalmente sobre o produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que trata o § 1º-A do art. 30 desta Lei.</p> <p>§ 1º A Taxa de Fiscalização abrange todos os atos do regular poder de polícia inerentes à atividade e será aplicada de acordo com as faixas de valores destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa mensalmente, na forma do Anexo desta Lei.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 6º A taxa de que trata o caput deste artigo será atualizada monetariamente por ato do Ministro de Estado da Fazenda, em periodicidade não inferior a 1 (um) ano, e o valor da atualização não excederá a variação do índice oficial de inflação apurado no período desde a última correção.</p>

	Anexo desta Lei. 2”	
Não existia	<p>“Art. 51. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>..... ‘Art. 33-E. O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins até segundo grau ou por adoção não poderão deter participação, direta ou indireta, em sociedade anônima do futebol ou em organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe esportiva brasileira’</p> <p>..... ..”</p>	<p>Art. 7º § 2º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em Sociedade Anônima do Futebol ou organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira.</p>
Não existia	<p>“Art. 51. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>..... “CAPÍTULO V-A</p> <p>DA EXPLORAÇÃO DAS LOTERIAS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL</p> <p>Art. 35-G. Os Estados e o Distrito Federal são autorizados a explorar, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal. § 1º A exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal poderá ser efetuada mediante concessão, permissão ou autorização ou diretamente, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal. § 2º Ao mesmo grupo econômico ou pessoa jurídica será permitida apenas 1 (uma) única concessão e em apenas 1 (um) Estado ou no Distrito Federal. § 3º Em caso de exploração pelos Estados e pelo Distrito Federal de</p>	<p>“CAPÍTULO V-A</p> <p>DA EXPLORAÇÃO DAS LOTERIAS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL</p> <p>Art. 35-A. Os Estados e o Distrito Federal são autorizados a explorar, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal.</p> <p>§ 1º A exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal poderá ser efetuada mediante concessão, permissão ou autorização ou diretamente, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal.</p> <p>§ 2º Ao mesmo grupo econômico ou pessoa jurídica será permitida apenas 1 (uma) única concessão e em apenas 1 (um) Estado ou no Distrito Federal.</p> <p>§ 3º Em caso de exploração pelos Estados e pelo Distrito Federal de modalidade lotérica semelhante à prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, é vedado o uso da expressão “Loteria Federal”.</p> <p>§ 4º A comercialização e a publicidade de loteria pelos Estados ou pelo Distrito Federal realizadas em meio físico, eletrônico ou virtual serão restritas às pessoas fisicamente localizadas nos limites de suas circunscrições ou àquelas domiciliadas na sua territorialidade.</p> <p>§ 5º São vedadas a exploração multijurisdicional de serviço de loteria estadual e distrital e a comercialização das modalidades lotéricas, não permitidos associação, participação, convênio, compartilhamento, representação, contratação, subcontratação ou qualquer avença, onerosa ou não onerosa, diretamente entre Estados ou entre estes e o Distrito Federal, ou por meio de pessoa física ou</p>

	<p>modalidade lotérica semelhante à prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, é vedado o uso da expressão “Loteria Federal”. § 4º A comercialização e a publicidade de loteria pelos Estados ou pelo Distrito Federal realizadas em meio físico, eletrônico ou virtual serão restritas às pessoas fisicamente localizadas nos limites de suas circunscrições, ou àquelas domiciliadas na sua territorialidade. § 5º São vedadas a exploração multijurisdicional de serviço de loteria estadual e distrital e a comercialização das modalidades lotéricas, não sendo permitida associação, participação, convênio, compartilhamento, representação, contratação, subcontratação ou qualquer avença, onerosa ou não onerosa, diretamente entre Estados ou entre estes e o Distrito Federal, ou por meio de pessoa física ou jurídica interposta, com o objetivo de explorar loterias, inclusive estrangeiras, em canal físico, eletrônico ou digital, ou de executar processos de suporte a esse negócio. §6º Considera-se multijurisdicional para os fins do § 5º a exploração de loteria que abranja o território e a população fisicamente localizada nos limites da circunscrição de mais de 1 (um) ente federativo. § 7º Os Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas dos recursos aplicados, respectivamente, aos tribunais de contas estaduais e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal. § 8º São preservadas e confirmadas em seus próprios termos todas as concessões, permissões, autorizações ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal a partir de</p>	<p>jurídica interposta, com o objetivo de explorar loterias, inclusive estrangeiras, em canal físico, eletrônico ou digital, ou de executar processos de suporte a esse negócio.</p> <p>§ 6º Considera-se multijurisdicional para os fins do § 5º deste artigo a exploração de loteria que abranja o território e a população fisicamente localizada nos limites da circunscrição de mais de 1 (um) ente federativo.</p> <p>§ 7º Os Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas dos recursos aplicados, respectivamente, aos tribunais de contas estaduais e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.</p> <p>§ 8º São preservadas e confirmadas em seus próprios termos todas as concessões, permissões, autorizações ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal a partir de procedimentos autorizativos iniciados antes da publicação da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, assim entendidos aqueles cujo primeiro edital ou chamamento público correspondente tenha sido publicado em data anterior à edição da referida Medida Provisória, independentemente da data da efetiva conclusão ou expedição da concessão, permissão ou autorização, respeitados o direito adquirido e os atos jurídicos perfeitos.”</p>
--	--	---

	<p>procedimentos autorizativos iniciados antes da publicação da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, assim entendidos aqueles cujo primeiro edital ou chamamento público correspondente tenha sido publicado em data anterior à edição da referida Medida Provisória, independentemente da data da efetiva conclusão ou expedição da concessão, permissão ou autorização, respeitando-se o direito adquirido e os atos jurídicos perfeitos.</p> <p>.....”</p>	
Não existia.	<p>“Art. XX. O caput do art. 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso II-B: ‘Art. 3º</p> <p>..... II-B – 12% (doze por cento), no caso das pessoas jurídicas que exploram atividades de desenvolvimento ou prestação de serviços relacionados ao fantasy sport;</p> <p>.....”</p>	Não foi adicionado.
Não existia.	<p>“Art. XX. O imposto de renda sobre prêmios obtidos em títulos de capitalização na modalidade filantropia premiável incidirá apenas sobre o valor do prêmio em dinheiro que exceder ao valor da primeira faixa da tabela de incidência mensal do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).”</p>	<p>Art. 31.....§ 2º O imposto de que trata o caput deste artigo incidirá sobre os prêmios líquidos que excederem o valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do IRPF.</p>
<p>“Art. 50. A Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, passa a vigorar com as seguintes alterações, numerado o parágrafo único dos arts. 3º, 12 e 13 como § 1º: ‘Art. 3º. § 1º O Ministério da Fazenda poderá autorizar a realização de propaganda comercial com distribuição gratuita de prêmios vinculada a sorteio realizado nos termos do inciso</p>	<p>Suprime o dispositivo que altera o art. 3º da Lei n. 5.768, de 1971.</p>	<p>O dispositivo que altera o art. 3º da Lei n. 5.768, de 1971 não foi adicionado.</p>

<p>I do caput deste artigo, atendido, no que couber, o disposto no art. 1º e observada a exigência de que trata o art. 5º desta Lei.</p> <p>§ 2º O Ministério da Fazenda poderá definir outras hipóteses em que a autorização será dispensada.’</p> <p>.....</p> <p>....</p> <p>.....”</p>		
<p>Art. 50. A Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, passa a vigorar com as seguintes alterações, numerado o parágrafo único dos arts. 3º, 12 e 13 como § 1º: ‘Art. 3º-A. Indepe de autorização a distribuição gratuita de prêmios de valor igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) relativa a promoções comerciais, sem prejuízo de prévia comunicação ao Ministério da Fazenda e do recolhimento dos impostos devidos, que serão obrigatórios, independentemente do valor da premiação. exigência de que trata o art. 5º desta Lei.</p> <p>§ 2º O Ministério da Fazenda poderá definir outras hipóteses em que a autorização será dispensada.’</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>Suprime a parte que acrescenta o art. 3º-A à Lei nº 5.768, de 1971.</p>	<p>A parte que acrescenta o art. 3º-A à Lei nº 5.768, de 1971 não foi adicionada.</p>
<p>“Art. 50. A Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, passa a vigorar com as seguintes alterações, numerado o parágrafo único dos arts. 3º, 12 e 13 como § 1º:</p> <p>“Art. 4º</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 1º-C. Indepe de autorização a distribuição de prêmios de que trata este artigo que tenham valor igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sem prejuízo de prévia comunicação ao Ministério da Fazenda e do recolhimento dos impostos devidos, que serão obrigatórios,</p>	<p>Suprime a parte que acrescenta os §§1º-C e 1º-D ao art. 4º da Lei nº 5.768, de 1971.</p>	<p>A parte que acrescenta os §§1º-C e 1º-D ao art. 4º da Lei nº 5.768, de 1971 não foi adicionada.</p>

<p>independentemente do valor da premiação. § 1º-D O Ministério da Fazenda poderá definir outras hipóteses em que a autorização será dispensada.”</p>		
---	--	--