

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

JÚLIO CÉSAR DE CARVALHO PACHECO

ROGERIO MOLLICA

ERICA ANTONIA BIANCO DE SOTO INOUE

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Érica Antônia Bianco de Soto Inoue, Rogerio Mollica, Júlio César de Carvalho Pacheco – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-274-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 26 até 28 de novembro de 2025, apresentou como temática central “os caminhos da internacionalização e o futuro do direito”, sediado em São Paulo, na Universidade Mackenzie. Na oportunidade, estudiosos do direito de todas as regiões do país, vieram à Capital Paulista para apresentarem seus pôsteres, iniciando-se uma discussão sobre temas relevantes no universo jurídico. O tema deste grupo DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, se relaciona aos pôsteres apresentados no primeiro dia de Congresso. Temas importantes que dignificam a pesquisa no âmbito jurídico. A íntegra dos pôsteres constam desta publicação. Boa leitura!

Érica Antônia Bianco de Soto Inoue

Rogério Mollica

Júlio César de Carvalho Pacheco

A PÁGINA DE PERGUNTAS FREQUENTES COMO PRETENSA FONTE NORMATIVA NO MERCADO REGULADO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA.

Jéssica Fachin¹
Camila Mendes Yamim Gouveia

Resumo

INTRODUÇÃO

As apostas de quota fixa se tornam legalizadas em 2018 (Lei nº 13.756/2018) e só passam a ser regulamentadas em 2023 (Lei nº 14.790/2023). O marco legal delegou, em bases amplas, as competências administrativas e normativas inerentes à regulação ao Ministério da Fazenda. Na sequência, por meio do Decreto nº 11.907/2024, o Chefe do Poder Executivo instituiu, no âmbito do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), tornando-a responsável por outorgar as autorizações, estabelecer normas sobre o desempenho da atividade, monitorar o mercado, supervisionar os agentes autorizados, fiscalizar e aplicar sanções relacionadas à exploração desta modalidade lotérica. Entre a legalização das apostas de quota fixa e a sua regulamentação, há um intervalo de cinco anos, em que empresas ofertaram apostas livremente. Em face dessa lacuna, a SPA surge com uma agenda regulatória superlotada, com um curto prazo de tempo para seu cumprimento e com operadores incertos sobre seus direitos e deveres. Assim, a fim de tornar o processo regulatório mais célere, a SPA criou uma página em seu site com perguntas frequentes (FAQ) das empresas para responder a questões técnicas.

PROBLEMA

Dentre as funções atribuídas à Secretaria, órgão administrativo, destaca-se a capacidade normativa, que deveria ser exercida por meio de portarias e instruções normativas. Porém, no caso da página de perguntas frequentes, as respostas da SPA às questões levantadas possuem, por vezes, não somente caráter orientativo e explicativo sobre os atos normativos, como também ampliativos, restritivos ou de detalhamento substancial. Assim, nota-se o surgimento, em paralelo, de uma a outra (pretensa) fonte normativa, capaz de instituir direitos e deveres aos agentes operadores de apostas, aos provedores de serviços correlatos a esse mercado regulado — com reflexos, até mesmo, nos usuários.

Diante disso, a pergunta que se estabelece como problema de pesquisa é se uma página de perguntas frequentes, mantida no site oficial do órgão administrativo, pode ser considerada ato normativo legítimo, considerando, inclusive, que o processo de atualização e o controle de versões das questões não são formalizados perante os principais afetados.

¹ Orientador(a) do trabalho/resumo científico

OBJETIVOS

A presente pesquisa tem por objetivo questionar a validade normativa da página de perguntas frequentes no site da SPA, buscando compreender como a função orientativa das respostas se estende à determinação de direitos e deveres. Ademais, procura-se determinar se esta fonte, ocupando função típica de regulamentação, está abarcada pelas cláusulas de competência e pelo devido processo de elaboração normativa, ou, ao contrário, se a existência do FAQ representa sistemáticos atos de abuso de poder regulatório, enquadrando-se do art. 4º da Lei nº 13.874/2019 (“Lei de Liberdade Econômica”).

METODOLOGIA

Método dedutivo, valendo-se de pesquisa bibliográfica nacional e internacional, estudo de caso, comportamento do Regulador, abordagem exploratória para saber se as materialidades das perguntas se traduzem na função orientativa ou em leituras ampliativas e restritivas de direitos e deveres das empresas.

CONCLUSÕES

A iniciativa de uma página de perguntas e respostas com base nas questões levantadas pelas empresas é, por um lado, positiva, pois surge com a proposta de esclarecer dúvidas a respeito do processo regulatório que se iniciava e dos atos normativos que estavam sendo lançados. Entretanto, nota-se, a partir da cronologia e do “diálogo” entre os atos normativos publicados e as questões respondidas e atualizadas no site, que as repostas da SPA, comumente, tem ido além de uma explicação, adicionando novas informações, restringindo ações, ampliando possibilidades, determinando comportamentos e, dessa maneira, instituindo direitos e deveres, funcionando como uma espécie de fonte normativa. Aspectos tais que, com esteio no princípio da legalidade aplicada aos particulares, deveriam ser objeto, no mínimo, de redação dada por instrução normativa ou portaria. Ademais, a página das perguntas frequentes possui, atualmente, 125 questões que podem ser atualizadas a qualquer momento, sem registro no Diário Oficial da União ou qualquer tipo de aviso e indicação de quais questões sofreram alterações, caracterizando falta de transparência. Em conclusão, apesar de, no momento inicial da regulamentação, a maleabilidade das fontes de informação possa ter sido necessária, o instrumento acabou se consolidando no repertório desse órgão regulador. Nesse sentido, o estudo de caso demonstra que esse curso de ação por parte da SPA também abre espaço para atos revestidos de abuso de poder regulatório, em que o aumento dos custos operacionais, o recrudescimento das hipóteses de monitoramento e a burocratização da atividade regulada advêm, desde a gênese, como uma potencial afronta à segurança jurídica — de supetão, em um ambiente paralelo à sistemática dos atos normativos da Administração Pública Federal.

Assim, Não se pode considerar que uma página de perguntas frequentes seja um ato normativo legítimo, uma vez que os princípios da legalidade e da publicidade são feridos, pois: (i) há a criação de uma fonte normativa que não está garantida em normas superiores; e (ii) há uma falta de transparência para tratar de mudanças regulatórias aptas a onerar a atuação dos operadores e provedores no mercado.

Palavras-chave: SPA, APOSTAS, REGULAÇÃO

Referências

ATIQ, Emad H. Legal vs. factual normative questions & the true scope of Ring. *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*, v. 32, p. 47–106, 2018.

BRASIL. Decreto nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024. Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. *Diário Oficial da União*: edição extra-B, Brasília, DF, 20 set. 2019.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*: 3ª edição francesa. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 309 p. ISBN 978-85-7700-227-6.

EUROPEAN BANKING AUTHORITY. Single Rulebook Q&A. Disponível em: <https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa>. Acesso em: 26 set. 2025.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 155–192.

LEAL, Victor Nunes. Poder discricionário e ação arbitrária da administração. In: _____. Problemas de direito público e outros problemas. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. p. 319-328.

MASUR, Jonathan S.; POSNER, Eric A. Norming in administrative law. *Duke Law Journal*, Durham, v. 68, n. 7, p. 1383-1432, abr. 2019.

SENADO FEDERAL. Manual de padronização de atos administrativos normativos. Ed. preliminar. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496338/000960587_Manual_padronizacao_atos_administrativos.pdf. Acesso em: 26 set. 2025.

SILVA, S. G. F. Perspectivas sobre o abuso de poder regulatório no âmbito das agências reguladoras brasileiras. 2024. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.