



Comissão de Assuntos Regulatórios

PARECER DA COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB

Referência: Indicação nº 041/2025

Autor: Comissão de Direito Digital

Relator: Paulo Horn

Matéria: Análise do Projeto de Lei nº 4.148/2019 – Regulação das Caixas de Recompensa “*Loot Boxes*” em Jogos Eletrônicos e Proposta de Criação da Agência Nacional de Regulação de Prêmios e Apostas – ANRPA

Ementa: Regulação. Caixas de Recompensa - *Loot Boxes*. Jogos Digitais. CDC. Prêmios e Apostas.

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.148/2019, apresentado pelo Deputado Federal Heitor Freire (PSL/CE) no contexto dos debates promovidos pela Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara em 2018 sobre o impacto econômico dos jogos eletrônicos, busca disciplinar a oferta das chamadas ‘loot boxes’. O texto legal propõe parâmetros para a comercialização dessas caixas de recompensa, ofertadas no ambiente digital e cujo conteúdo é atribuído de forma aleatória, usualmente mediante pagamento.

Dispõe sobre a aquisição de Caixa de Recompensa em jogos eletrônicos e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as Caixas de Recompensas em jogos eletrônicos disponibilizados aos consumidores brasileiros.

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se Caixa de Recompensa em jogo eletrônico aquela disponibilizada pelos seus produtores aos usuários, por meio das funcionalidades da plataforma, que permite a aquisição por sorteio, mediante pagamento em moeda corrente ou virtual, de itens ou bonificações variadas.

Art. 3º As Caixas de Recompensa disponibilizadas pelas produtoras de jogos eletrônicos deverão, obrigatoriamente, exibir a exata probabilidade de obtenção dos itens que serão sorteados em seu conteúdo.

Art. 4º Considera-se infração administrativa o descumprimento da obrigação estabelecida no artigo anterior.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo os servidores ativos do órgão fiscalizador competente.



Comissão de Assuntos Regulatórios

§ 2º Qualquer pessoa, constatando o cometimento de infração administrativa a esta Lei, poderá dirigir representação ao órgão fiscalizador competente, que disponibilizará, via internet e caixa postal, mecanismo próprio para apresentação de denúncias ou requerimento relativos aos seus direitos.

Art. 5º As infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções:

- I – advertência;
- II – multa simples;
- III – multa diária;

§ 1º Para imposição e gradação da multa, o órgão fiscalizador competente observará a situação econômica da empresa produtora do respectivo jogo eletrônico.

§ 2º A multa diária será aplicada quando o cometimento da infração se prolongar no tempo.

§ 3º O valor da multa será fixado pelo órgão fiscalizador competente e corrigido periodicamente com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o valor mínimo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e o máximo de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais).

Art. 6º Os recursos arrecadados pelas multas previstas no artigo anterior constituirão receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, com destinação preferencial às seguintes atividades voltadas à Ciência, Tecnologia e Inovação:

- I – promoção de olimpíadas escolares e universitárias de informática, matemática, química, física ou disciplinas equivalentes;
- II – financiamento de projetos de pesquisa e inovação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; ou
- III – patrocínio para feiras, exposições e eventos voltados à temática da Ciência e Tecnologia, mediante aprovação de projetos pelo órgão competente.

Art. 7º Esta lei entra em vigor no prazo de um ano, a partir da data de sua publicação.

A proposta tem como principal objetivo garantir maior transparência ao funcionamento dessas caixas, exigindo a divulgação das probabilidades de obtenção de cada item oferecido.

A medida responde ao crescimento da indústria de jogos digitais e à evolução dos modelos de monetização, que deixaram de se limitar à aquisição do jogo completo e passaram a adotar práticas baseadas em microtransações e recompensas aleatórias.

Diante desse cenário, o projeto busca preservar os direitos dos consumidores sem comprometer o desenvolvimento do setor. Este parecer avalia o mérito da proposta e sugere aprimoramentos, incluindo a criação de uma agência reguladora especializada.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E CONTEXTO REGULATÓRIO

1. Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/1990):



Comissão de Assuntos Regulatórios

O Código de Defesa do Consumidor é a pedra angular para a análise das *loot boxes*. A sua aplicação não se limita às relações de consumo tradicionais, estendendo-se plenamente ao ambiente digital. Dois de seus princípios basilares são diretamente violados pela prática de ofertar caixas de recompensa sem a devida transparência:

- **Direito à Informação Clara e Adequada (Art. 6º, III):** Este dispositivo impõe ao fornecedor o dever de prestar informações completas sobre as características essenciais do produto ou serviço. No caso das *loot boxes*, a característica mais essencial é a probabilidade (as *odds*) de se obter cada item. Omitir essa informação ou apresentá-la de forma obscura equivale a vender um produto "no escuro", o que frustra a capacidade de escolha consciente do consumidor. A aleatoriedade do prêmio não exime o fornecedor do dever de informar as regras do sorteio.
- **Vedação a Práticas Abusivas (Art. 39):** Diversos incisos deste artigo se aplicam ao modelo. Destaca-se o inciso IV, que veda ao fornecedor "prevaler-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços". Estudos internacionais, como o relatório da OCDE de 2022 sobre 'Online Consumer Protection', apontam que mecanismos conhecidos como 'arquitetura de escolha' ou 'dark patterns' são empregados para induzir decisões de consumo impulsivas. No caso das *loot boxes*, tais técnicas incidem de forma mais aguda sobre crianças e adolescentes, cuja capacidade de avaliação econômica e de autocontrole é limitada, razão pela qual o art. 39, IV, do CDC veda a exploração dessa vulnerabilidade.

2. Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/2018):

A monetização em jogos modernos está intrinsecamente ligada à coleta massiva de dados dos jogadores. O Marco Civil da Internet estabelece os direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, enquanto a LGPD rege o tratamento de dados pessoais. A relevância de ambas para as *loot boxes* se manifesta na forma como as ofertas são personalizadas:

- **Finalidade e Transparência no Uso de Dados:** As plataformas podem utilizar o histórico de jogo, padrões de compra e comportamento do usuário para segmentar ofertas de *loot boxes*, potencializando a chance de conversão. A LGPD exige que o titular dos dados seja informado de forma clara sobre a finalidade desse tratamento. Questiona-se se os jogadores, ao aceitarem os termos de serviço, têm real consciência de que seus dados comportamentais são usados para otimizar estratégias de microtransação, muitas vezes com o objetivo de maximizar o gasto individual.



Comissão de Assuntos Regulatórios

- **Dados de Crianças e Adolescentes (Art. 14 da LGPD):** A LGPD impõe um regime de proteção especial para dados de menores, exigindo o consentimento específico e em destaque de ao menos um dos pais ou do responsável legal. A regulação das *loot boxes* deve, portanto, dialogar com essa obrigação, garantindo que as plataformas implementem mecanismos eficazes de verificação de idade e obtenção de consentimento parental, não apenas para o jogo em si, mas especificamente para as atividades de tratamento de dados associadas às transações financeiras.

3. Lei nº 13.756/2018, com alterações pela Lei nº 14.790/2023:

A recente Lei nº 14.790/2023, que regulamentou as apostas de quota fixa, representa um divisor de águas na postura do Estado brasileiro em relação aos jogos de fortuna. Ela fornece um racional jurídico e um precedente regulatório valioso para a discussão das *loot boxes*. Embora a natureza jurídica não seja idêntica, a proximidade dos mecanismos é inegável:

- **Predominância do Fator Sorte:** Em ambos os casos, o resultado (o prêmio da *loot box* ou o resultado da aposta) depende majoritariamente da sorte. Essa característica central os aproxima e justifica a aplicação de princípios regulatórios similares.
- **Foco em Jogo Responsável e Prevenção de Danos:** A nova lei das apostas dedica especial atenção a mecanismos de jogo responsável, como a autoexclusão, a definição de limites de gastos e a proibição de publicidade para públicos vulneráveis. Esses mesmos mecanismos são apontados internacionalmente como as melhores práticas para mitigar os riscos associados às *loot boxes*, o que reforça a pertinência de se criar um arcabouço regulatório unificado para ambas as atividades sob a égide de uma mesma agência.

4. Experiência internacional:

O Brasil não está sozinho neste debate. Diversas jurisdições ao redor do mundo já enfrentaram a questão das *loot boxes*, criando um repertório de soluções que servem como referência:

- **Classificação como Jogo de Azar:** Países como **Bélgica** e **Holanda** adotaram uma linha-dura, classificando certas modalidades de *loot boxes* como jogos de azar ilegais, o que levou à sua remoção dos jogos nesses mercados.
- **Obrigação de Transparência (*Odds Disclosure*):** Jurisdições como a **China** e o **Japão** foram pioneiras em exigir que as empresas divulguem publicamente as probabilidades exatas de obtenção de cada item. O próprio PL nº 4.148/2019 se inspira diretamente neste modelo, que é hoje



Comissão de Assuntos Regulatórios

adotado voluntariamente pelas maiores fabricantes de consoles (Sony, Microsoft e Nintendo).

- **Autorregulação Supervisionada e Proteção de Menores: No Reino Unido**, a abordagem tem sido a de incentivar a autorregulação da indústria, mas com forte supervisão do governo. As discussões se concentram em controles de gastos, verificação de idade mais robusta e o acesso de menores a esses mecanismos apenas com o consentimento e controle parental explícitos.

Esta análise comparada demonstra que existe um consenso internacional sobre a necessidade de intervir na prática das *loot boxes*. A divergência reside no grau e no modelo de intervenção, mas a inércia regulatória deixou de ser uma opção.

III – ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 4.148/2019

O PL nº 4.148/2019 possui escopo objetivo e específico: garantir que os consumidores recebam, de forma clara e ostensiva, informações sobre as chances reais de obtenção dos itens virtuais oferecidos em *loot boxes*. Trata-se de medida mínima, mas relevante, para proteger o consumidor em práticas digitais baseadas em aleatoriedade.

As “*loot boxes*” consistem em mecanismos digitais que ofertam recompensas aleatórias mediante pagamento prévio, configurando-se como modalidade atípica de transação comercial que se aproxima de jogos de fortuna, ainda que em ambiente virtual. Tal peculiaridade impõe análise minuciosa acerca da sua adequação às normas vigentes.

Para fins ilustrativos, pode-se traçar paralelo com produtos físicos que incorporam elemento surpresa, como o ‘Kinder Ovo’. Contudo, estudo conduzido pela Universidade de Nottingham (2021) demonstrou que, enquanto a compra de produtos físicos é limitada por barreiras logísticas e custo transacional perceptível, as *loot boxes* permitem repetição ilimitada e imediata dentro do ambiente digital, potencializando o comportamento compulsivo. Essa distinção, somada ao apelo visual e sonoro dos jogos, amplia o risco de dependência comportamental, justificando tratamento regulatório mais rigoroso.

A distinção fundamental reside na ausência de fricção e na escalabilidade infinita do ambiente digital. Enquanto a compra de um produto físico envolve deslocamento, estoque limitado e um custo transacional perceptível, as microtransações para adquirir *loot boxes* podem ocorrer em segundos, de forma repetida e impulsionada por algoritmos desenhados para estimular o engajamento contínuo. Esse ciclo de recompensa variável, combinado com a vasta coleta de dados sobre o comportamento do jogador, cria um ambiente com



Comissão de Assuntos Regulatórios

potencial viciante e exploratório incomparavelmente superior ao de qualquer produto físico.

Nesse sentido, a regulação das *loot boxes* exige maior rigor e especificidade do que aquela aplicada aos produtos físicos similares, contemplando mecanismos que promovam transparência nas probabilidades das recompensas, limitem o acesso dos menores, sem assistência de responsáveis, e estabeleçam instrumentos eficazes de prevenção ao vício. A adoção dessas medidas é imprescindível para garantir a proteção integral do consumidor digital e mitigar os impactos sociais negativos decorrentes dessa prática comercial.

Ainda que não trate expressamente de temas como verificação etária, limitação de gastos ou prevenção ao vício, o projeto pode ser aprimorado por meio de emendas parlamentares ou regulamentação posterior que inclua:

- Incentivo à adoção de mecanismos voluntários de controle de gastos;
- Estímulo à transparência e boas práticas em monetização digital;
- Recomendação de políticas internas de proteção a públicos sensíveis, como crianças e adolescentes.

É inegável que o avanço das tecnologias digitais transformou não apenas a forma como consumimos entretenimento, mas também a dinâmica das relações comerciais. O mercado de jogos eletrônicos, em particular, passou por uma metamorfose significativa, onde as microtransações e as Caixas de Recompensas surgem como práticas comuns. Essa evolução demanda uma análise cuidadosa do papel do legislador, que deve garantir um equilíbrio entre a proteção dos consumidores e a liberdade econômica das empresas.

Ademais, a questão das *Loot Boxes* levanta um debate ético e jurídico pertinente. Embora muitos vejam essas práticas como mera forma de monetização, é essencial reconhecer que elas podem impactar diretamente o comportamento dos jogadores, especialmente os mais jovens. A transparência nas informações fornecidas sobre as probabilidades de obtenção dos itens é fundamental. Isso não apenas empodera o consumidor, mas também estabelece um padrão de responsabilidade para as desenvolvedoras de jogos.

Além disso, a possibilidade de regulamentação não deve ser encarada como um entrave ao crescimento do setor, mas sim como uma oportunidade para fomentar um ambiente de negócios mais saudável e sustentável. Um marco regulatório claro incentiva inovações que respeitem os direitos dos consumidores e promove a competição justa entre as empresas.

É fundamental que o poder público mantenha canais abertos para denúncias e fiscalização das práticas comerciais no setor de *games*. A criação de mecanismos eficientes permitirá a identificação e correção rápida de abusos,



Comissão de Assuntos Regulatórios

garantindo que os usuários se sintam seguros ao interagir com as plataformas de jogos eletrônicos.

Nesse sentido, o projeto avança na direção correta ao estabelecer um marco normativo que não impõe barreiras excessivas à inovação nem ao livre desenvolvimento econômico. Essa abordagem equilibrada é essencial para promover um ambiente saudável e competitivo, onde tanto os consumidores quanto os desenvolvedores possam prosperar.

Ao garantir transparência e proteção, a regulamentação deve impulsionar a confiança dos jogadores e contribuir para um mercado de *games* responsável e sustentável.

IV – PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE REGULAÇÃO DE PRÊMIOS E APOSTAS – ANRPA

Fica evidente que o Projeto de Lei nº 4.148/2019, ainda que meritório, aborda apenas a superfície de uma questão muito mais profunda e sistêmica. Tratar cada nova tecnologia ou modelo de negócio com uma lei específica é uma estratégia reativa, que sempre estará um passo atrás da inovação. O verdadeiro desafio regulatório é construir um arcabouço perene, capaz de se adaptar à dinâmica do mercado. É com essa visão de Estado que se torna imperativa a discussão sobre uma solução estruturante.

Sugere-se a criação da **Agência Nacional de Regulação de Prêmios e Apostas – ANRPA**, com competência para normatizar, fiscalizar e supervisionar práticas de premiação aleatória, jogos de fortuna, promoções comerciais e apostas, tanto em meios físicos quanto digitais.

Entre suas atribuições estariam:

- Estabelecer diretrizes técnicas atualizadas com base em evidências e inovação tecnológica;
- Promover a transparência e a proteção dos usuários de serviços interativos;
- Coordenar ações com órgãos como o Ministério da Fazenda, Senacon, Anatel, Procons, agências de dados, loterias estaduais e municipais;
- Atuar na prevenção de comportamentos compulsivos, incentivando práticas responsáveis de monetização;
- Servir como canal institucional para denúncias e mediação entre usuários e plataformas.

A existência de uma autoridade técnica especializada permitirá respostas regulatórias mais ágeis e maior estabilidade normativa em um setor marcado por constante transformação.



Comissão de Assuntos Regulatórios

V – IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

A regulamentação das *loot boxes*, mesmo em moldes mínimos como os propostos pelo PL nº 4.148/2019, pode produzir efeitos positivos relevantes:

- Fortalecimento da confiança do consumidor nas plataformas digitais;
- Redução de práticas desleais ou opacas no ambiente de jogos eletrônicos;
- Fomento à competitividade saudável e à inovação regulada;
- Criação de um ambiente propício ao investimento e à conformidade voluntária das empresas;
- Estímulo a uma cultura de responsabilidade digital, com atenção a públicos vulneráveis.

VI – CONCLUSÃO

O Projeto de Lei nº 4.148/2019 representa um avanço importante ao estabelecer uma obrigação objetiva de transparência nas *loot boxes*, prática amplamente difundida nos jogos eletrônicos modernos. Seu conteúdo está em consonância com os princípios do Código de Defesa do Consumidor e com as tendências internacionais de autorregulação supervisionada.

No entanto, sua plena eficácia requer a **criação de uma autoridade reguladora autônoma, técnica e especializada**, capaz de enfrentar os desafios do setor com agilidade, segurança jurídica e foco na proteção do consumidor.

Recomenda-se:

Diante do exposto, esta Comissão recomenda que a aprovação do Projeto de Lei nº 4.148/2019 seja vista como um importante, porém inicial, passo na direção correta.

Contudo, a plena eficácia da proteção ao consumidor e a garantia de um ambiente de negócios seguro e previsível só serão alcançadas com uma solução definitiva e estruturante.

Assim, o posicionamento fundamental deste Instituto é pela **criação da Agência Nacional de Regulação de Prêmios e Apostas – ANRPA**. Tal entidade não apenas pacificaria a regulação sobre *loot boxes*, mas estabeleceria um marco regulatório coerente para todo o ecossistema de jogos de fortuna, apostas e monetização interativa, alinhando o Brasil às melhores práticas internacionais e garantindo que o arcabouço jurídico nacional possa evoluir com a mesma velocidade da tecnologia. Esta é a medida que efetivamente trará o equilíbrio entre liberdade econômica, inovação e segurança jurídica para o setor.



Comissão de Assuntos Regulatórios

Tal estrutura agregaria valor institucional à regulamentação emergente do setor, garantindo equilíbrio entre liberdade econômica, proteção ao consumidor e segurança jurídica.

É o Parecer, SMJ

Rio de Janeiro, julho de 2025

Paulo Horn

Comissão de Assuntos Regulatórios

Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB Nacional