

APOSTAS DE QUOTA FIXA (BETS) E DIREITO ADMINISTRATIVO

COORDENADOR
ANDRÉ SADDY

ALEXANDRE COSTEIRA FRAZÃO
ANDREU WILSON PEREIRA LEANDRO
CAROLINA BARROS FIDALGO
CAROLINA DE MORAIS AZEREDO NUNES
CARLOS MIGUEL DE MEIRA
CÉSAR AUGUSTO WANDERLEY OLIVEIRA
EVIANE DE OLIVEIRA SILVA
GABRIEL LEITE DE PAULA EUFRÁSIO
HORÁCIO AUGUSTO MENDES DE SOUSA
ISABELLA MACEDO TORRES
JADER ESTEVES DA SILVA
KÉZIA SAYONARA FRANCO RODRIGUES MEDEIROS
MAYARA CAROLINE MARTINS
MILENA CIRQUEIRA TEMER
PEDRO LUIZ FERREIRA DE ALMEIDA
REBECA FAUSTINO VIEIRA DA SILVA
RUY SANTACRUZ
SAMUEL PORTO DOS SANTOS RIBEIRO
SARAH EMANUELLE GADELHA DE LIMA



www.cej.com.br

Editores

André Saddy e Pedro Luiz Ferreira de Almeida

Conselho Editorial

André Saddy – Universidade Federal Fluminense (Brasil)

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo - Escola de Direito do RJ da Fundação Getulio Vargas (Brasil)

Christian Alberto Cao – Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Claudia Ribeiro Pereira Nunes – Yale University (Estados Unidos da América)

Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva – Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil)

Daniel Wunder Hachem – Universidade Federal do Paraná (Brasil)

Irene Patrícia Nohara – Universidade Presbiteriana Mackenzie (Brasil)

João Miranda – Universidade de Lisboa (Portugal)

José Eugenio Soriano García – Universidad Complutense de Madrid (Espanha)

José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)

Julián Pimiento Echeverri – Universidad Externado de Colombia (Colombia)

Orlando Vignolo Cueva – Universidad de Piura (Perú)

Pablo Schiavi – Universidad de la República / Universidad de Montevideo (Uruguai)

Reinaldo Funes Monzote – Universidad de Havana (Cuba)

Rodrigo Ferrés Rubio – Universidad Católica del Uruguay (Uruguai)

Sede: Rua Alcindo Guanabara n.º 24, sala 1405, Rio de Janeiro,
RJ, Centro da Cidade, CEP 20.031-915, Brasil

COORDENADOR

André Saddy

APOSTAS DE QUOTA FIXA (*BETS*) E DIREITO ADMINISTRATIVO

AUTORES

Alexandre Costeira Frazão – Andreu Wilson Pereira Leandro –
Carolina Barros Fidalgo – Carolina de Moraes Azeredo Nunes – Carlos
Miguel de Meira – César Augusto Wanderley Oliveira – Eviane de
Oliveira Silva – Gabriel Leite de Paula Eufrásio – Horácio Augusto
Mendes de Sousa – Isabella Macedo Torres – Jader Esteves da Silva –
Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros – Mayara Caroline
Martins – Milena Cirqueira Temer – Pedro Luiz Ferreira de Almeida –
Rebeca Faustino Vieira da Silva – Ruy Santacruz – Samuel Porto dos
Santos Ribeiro – Sarah Emanuelle Gadelha de Lima

Rio de Janeiro

2026

Copyright © 2026 by André Saddy

Categoria: Direito Administrativo

Produção Editorial
Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ)

Diagramação: Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ)

Capa: Júlia Almeida

O Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ) não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta obra, pelo seu autor, bem como esclarece que o padrão ortográfico e o sistema de citações e referências são prerrogativas do seu autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive, quanto às características gráficas ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei n.º 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei n.º 9.610/1998).

Todos os direitos desta edição são reservados ao Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ)

Impresso pela Bok2

Catálogo: Daniele Ferreira Alvarenga - CRB7 6873/RJ

Saddy, André

Apostas esportivas (Bets) de Quota Fixa e Direito Administrativo / André Saddy (coordenador); Alexandre Costeira Frazão, Andreu Wilson Pereira Leandro, Carolina Barros Fidalgo, [et al.]. - Rio de Janeiro: CEEJ, 2026.

368 p.: il. (color.)
ISBN: 978-65-84958-96-8

Inclui referências, figuras e quadro

1. Regulação das Bets. 2. Apostas Esportivas – Regulação. 3. Casas de Aposta - Brasil. 4. Patrocínio de Bets. Título. II. Série.

CDD – 342.1465

BREVE APRESENTAÇÃO DOS AUTORES

Alexandre Costeira Frazão

Pós-Graduado em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Membro efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Membro da Comissão de Direito Ambiental e da Comissão de Infraestrutura do IAB. Membro da Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action (LACLIMA). Membro do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ). Advogado.

Andreu Wilson Pereira Leandro

Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Professor universitário.

Carolina Barros Fidalgo

Mestre em Direito Público pela UERJ. Especialista em Direito da Saúde pela PUC-PR

Carolina de Moraes Azeredo Nunes

Pós-graduada em Direito Administrativo pela Faculdade Unyleya. Bacharel em Ciências da Logística e em Administração, pela Academia da Força Aérea (AFA). Curso de Atualização em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharelada em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Oficial da Força Aérea Brasileira.

Carlos Miguel de Meira

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP

Pesquisador do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão em
Direito Administrativo Contemporâneo

Servidor Público Municipal na Prefeitura Municipal de Fartura

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7189216892799693>

César Augusto Wanderley Oliveira

Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Pós-graduado em Direito Processual Civil e Direito Tributário

pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Legale. Graduado em Direito pela Faculdade de Rondônia (FARO). Bacharelado em Ciência de Dados e Inteligência Artificial pela Faculdade da Amazônia (UNAMA). Membro do Magistério e pesquisador da Faculdade Católica de Rondônia (FCR). Servidor Público do Município de Porto Velho.

Eviane de Oliveira Silva

Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduanda em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Pós-graduada em direito econômico e regulatório pela PUC-RIO. Advogada.

Gabriel Leite de Paula Eufrásio

Pós-graduado em Concorrência e Regulação pela Universidade de Lisboa-Portugal. Advogado.

Horácio Augusto Mendes de Sousa

Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Doutorando em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Especialista em Economia e Direito do Consumidor pela Universidad Castilla La Mancha – Espanha. Membro do grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC/UFF/PPGDC). Professor de Direito Administrativo, Constitucional e Econômico da Pós-Graduação da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo (ESPGE). Procurador do Estado do Espírito Santo. <https://orcid.org/0000-0001-7912-0934>. Endereço Eletrônico: horacio.augusto.sousa@gmail.com

Isabella Macedo Torres

Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Diretora-Presidente do CEEJ. Diretora Administrativa Adjunta do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN). Advogada e professora. E-mail: isabellamacedo@id.uff.br

Jader Esteves da Silva

Doutorando em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Especialista em Direito Público, Direito Administrativo, Direito Constitucional aplicado e Direito Militar. Graduado em Ciências Navais pela Escola Naval e em Direito pela UFF. Professor, consultor e advogado.

Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros

ID Lattes:7096946371934802. Advogada Especialista em *Due Diligence* Pré-processual. Doutoranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Pisa – Itália. Membro e parecerista no Instituto dos Advogados Brasileiros. Membro do GDAC

Mayara Caroline Martins

Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP

Pós-Graduanda em Direito Público pela Universidade São Judas Tadeu
Pesquisadora do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão em
Direito Administrativo Contemporâneo

Servidora Pública Municipal na Prefeitura Municipal de Fartura

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4886845041308971>

Milena Cirqueira Temer

Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela EMESCAM-ES

Especialista em Direito Administrativo e Constitucional pela Universidade Potiguar/RN. Pós-graduação em Direito Público: licitações e Contratos – UNIESPG/DF. Professora de Direito Administrativo e Constitucional na Unifacig/MG. Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas na Unifacig/MG. Membro do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ). Membro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC). Parecerista da Revista do Tribunal Regional Federal da 1º Região (TRF1). Avaliadora de artigos científicos

Unifaminas - Muriaé/MG. Membro do Comitê Avaliador da Revista Pensar Acadêmico (Unifacig). Assessora Jurídica no Município de Reduto/MG. Advogada.

Pedro Luiz Ferreira de Almeida

Bacharel, Mestre e Doutorando em Direito pela PUC/SP. Associado fundador do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – IDASAN. Diretor Executivo de Extensão do Centro para Estudos Empírico-Jurídicos – CEEJ. Membro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo – GDAC. Membro do Grupo de Estudos "Direito e Corrupção" da PUC/SP. Palestrante e professor. Advogado em São Paulo.

Rebeca Faustino Vieira da Silva

Pós-graduada em Direito Administrativo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo - FGV-SP e graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Advogada atuante nas áreas de Direito Público e Regulatório, com experiência em diversos setores regulados, na estruturação de projetos de infraestrutura e gestão de contratos de concessão.

Ruy Santacruz

Doutor e Mestre em Economia pelo IE-UFRJ, ex-Conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, Professor Associado da Faculdade de Economia da UFF, Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu da Faculdade de Economia da UFF, Coordenador do Mestrado Profissional Stricto Sensu em Políticas Públicas e Regulação de Mercado da Faculdade de Economia da UFF, Professor dos cursos de MBA da FGV-Management, Professor dos cursos de Direito Econômico e Regulatório da PUC-RJ

Samuel Porto dos Santos Ribeiro

Graduando em Direito, Bolsista ProUni na PUC-Rio. Experiência em Direito Administrativo Regulatório. Estágio Anterior no Escritório Queiroz Maluf Reis Sociedade de Advogados e no TJ-RJ no Cartório da 16ª Vara Cível da Comarca da Capital. Diretor Acadêmico e Membro Fundador da LADA (Liga Acadêmica de Direito Administrativo da PUC-Rio). Membro do GEDAC (Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão

em Direito Administrativo Contemporâneo), do CMA (Centro de Métodos Autocompositivos da PUC-Rio) e do GEP SIDH (Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Sistema Interamericano de Direitos Humanos do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio).

Sarah Emanuelle Gadelha de Lima

Membro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC).

Advogada.

APRESENTAÇÃO

O livro “Apostas de Quota Fixa (Bets) e Direito Administrativo” propõe uma análise jurídica sistemática sobre uma das transformações mais relevantes do Direito Público brasileiro contemporâneo: a regulação estatal das apostas de quota fixa, fenômeno que combina inovação tecnológica, expansão econômica e relevantes impactos sociais. A obra parte do reconhecimento de que as apostas de quota fixa representam uma modalidade peculiar dentro do sistema jurídico brasileiro. Embora formalmente inseridas no campo das loterias, tradicionalmente compreendidas como serviço público sujeito à delegação estatal, tais apostas apresentam características econômicas e operacionais que as aproximam de atividades típicas de mercado, marcadas por forte concorrência, digitalização e dinamismo próprio da indústria do entretenimento e do risco.

Nesse contexto, o livro busca responder a uma questão central: qual deve ser o papel do Direito Administrativo diante do crescimento e da complexidade regulatória das bets? O crescimento exponencial das plataformas digitais de apostas, especialmente após a edição da Lei nº 13.756/2018 e da Lei nº 14.790/2023, consolidou o Brasil como um dos maiores mercados globais do setor. A ampliação da atividade ocorreu em ambiente inicialmente marcado por lacunas regulatórias, proliferação de operadores estrangeiros e intensa expansão publicitária, o que gerou desafios relacionados à proteção do consumidor, à integridade esportiva e à prevenção de ilícitos financeiros. Paralelamente, o setor apresenta relevante impacto econômico e social, movimentando bilhões de reais e atingindo milhões de usuários, ao mesmo tempo em que levanta preocupações relacionadas à dependência comportamental, vulnerabilidade social e riscos sistêmicos associados à atividade.

A obra adota uma perspectiva multidisciplinar ao examinar a matéria, estruturando o debate a partir da fundamentação constitucional e administrativa da regulação das apostas. Nesse sentido, analisa-se a

tensão entre liberdade econômica e intervenção estatal, destacando que o regime jurídico das apostas envolve simultaneamente a garantia da livre iniciativa e a proteção de direitos fundamentais, como a saúde pública, a defesa do consumidor e a estabilidade do sistema financeiro. A obra também enfrenta o debate sobre a natureza jurídica das apostas de quota fixa e sua relação com o modelo tradicional de serviço público, examinando os limites da delegação estatal e os instrumentos de controle administrativo.

Além disso, o livro investiga a estrutura institucional e os modelos regulatórios adotados para disciplinar o setor, discutindo aspectos relacionados à escolha do órgão regulador, à necessidade de independência regulatória, ao desenho do mercado e aos sistemas de licenciamento, bem como aos mecanismos de regulação sancionadora e aos instrumentos de compliance. Ao tratar dessas questões, o trabalho dialoga com experiências internacionais, como os modelos britânico e norte-americano, evidenciando diferentes estratégias de regulação e supervisão das atividades de apostas e permitindo uma reflexão crítica acerca das escolhas institucionais adotadas no Brasil.

A obra também examina os impactos sociais, econômicos e jurídicos decorrentes da expansão das bets, abordando temas como a proteção de grupos vulneráveis, a prevenção à lavagem de dinheiro, a regulação da publicidade, os mecanismos de autorregulação e a responsabilidade social corporativa das empresas do setor. Nesse contexto, analisa-se o papel do Estado na mitigação dos riscos sociais decorrentes da expansão da atividade, reconhecendo simultaneamente o potencial das apostas como atividade econômica de relevância pública.

O trabalho pretende contribuir para a sistematização do regime jurídico das apostas de quota fixa no Brasil, para a avaliação crítica do modelo regulatório nacional e para a proposição de diretrizes voltadas ao aperfeiçoamento institucional. Ao examinar os limites e as potencialidades da intervenção estatal em um mercado altamente digitalizado e transnacional, a obra busca oferecer subsídios teóricos e

práticos para juristas, reguladores, operadores econômicos e formuladores de políticas públicas.

Esse décimo quarto livro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC)¹, destina-

¹ Para quem não conhece, o GDAC é um grupo colaborativo de direito administrativo que reúne profissionais e acadêmicos de todos os níveis. Nossos objetivos são a geração de conhecimento crítico e ao mesmo tempo contemporâneo, a criação de conteúdo inovador, a divulgação de boas práticas, a defesa de direitos e a ajuda ao próximo. Nossa força está nas conexões emocionais com foco no longo prazo, na colaboratividade, na pluralidade de acesso e na heterogeneidade profissional e acadêmica dos nossos membros.

Desde sua criação, em 2015, o GDAC publicou as seguintes obras:

SADDY, André (Coord.). Smart Cities e direito administrativo. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

SADDY, André (Coord.). Medicina diagnóstica e direito administrativo. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

SADDY, André (Coord.). Economia de baixo carbono, bioeconomia e direito administrativo. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024;

SADDY, André (Coord.). Regime Jurídico-Administrativo das praças, jardins e parques públicos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024;

SADDY, André (coord.). Energia solar e geração distribuída: microgeração e minigeração. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023;

SADDY, André (coord.). Direito administrativo cosmopolita. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023;

SADDY, André (coord.). Serviços públicos cemiteriais e funerários. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022;

SADDY, André (coord.). Inteligência artificial e Direito administrativo. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022;

SADDY, André (coord.). Transporte público coletivo urbano de passageiros sobre trilhos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021;

SADDY, André (coord.). Discrecionalidade na área da educacional. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020;

SADDY, André, CHAUVET, Rodrigo da Fonseca, SILVA, Priscilla Menezes da (coords.). Aspectos jurídicos das novas tecnologias (inovações) disruptivas. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020 (1. ed. de 2019);

SADDY, André, CHAUVET, Rodrigo da Fonseca (coords.). Aspectos jurídicos do saneamento básico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; e

se, assim, a pesquisadores e estudantes de Direito Administrativo e Regulatório, membros da Administração Pública e de órgãos reguladores, advogados e profissionais do setor de apostas, bem como estudiosos de políticas públicas e economia regulatória.

Agradeço aos membros do GDAC pelas contribuições!

André Saddy

MMXXVI, março, Rio de Janeiro, Brasil

andresaddy@yahoo.com.br

SADDY, André, CHAUVET, Rodrigo da Fonseca (coords.). Aspectos jurídicos do transporte aquaviário de passageiros. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020 (1. ed, de 2016).

Como se pode perceber, todos os temas pesquisados pelo GDAC possuem um grau de ineditismo que o vem tornando conhecido no mundo acadêmico.

Para maiores informações sobre o GDAC, vide: <https://www.cej.com.br/gdac>

SUMÁRIO

BREVE APRESENTAÇÃO DOS AUTORES	5
APRESENTAÇÃO	11
REGULAÇÃO DAS BETS: o Estado entre a soberania e a democracia.....	21
<i>Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros</i>	
Introdução	21
1. O atual panorama jurídico da questão social	22
2. As recentes discussões legislativas	25
3. O Supremo Tribunal Federal enquanto garantidor da soberania e da democracia	30
4. A separação de poderes e o Poder Judiciário como guardião do interesse público	33
5. O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre as bets	37
6. Alguns julgados pertinentes do Supremo Tribunal Federal.....	40
7. A relação do texto normativo com os anseios dos seus destinatários.....	45
Considerações finais	47
Referências.....	48
PROPOSTAS DE REGULAÇÃO DAS BETS: Análise comparativa de experiências internacionais para a definição do modelo ideal.....	51
<i>Rebeca Faustino Vieira da Silva</i>	
<i>Eviane de Oliveira Silva</i>	
Introdução	51
1. O panorama jurídico-regulatório brasileiro	56
1.1 Evolução legislativa: da proibição às apostas de quota fixa	56
1.2 O marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil	61
2. Modelos internacionais de regulação: uma análise comparativa.....	64
2.1. Autoridade regulatória	66
2.2. Desenho do mercado e licenciamento	71
2.3. Instrumentos de política pública	75
3. Diretrizes para o modelo brasileiro.....	79
3.1 Análise prática dos Trade-offs regulatórios.....	80

3.2 Consideração dos trade-offs aplicados à regulação nacional das apostas	84
Conclusão.....	87
Referências.....	90

O MODELO DE REGULAÇÃO ASSIMÉTRICA NA EXPLORAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA..... 95

Gabriel Leite de Paula Eufrásio

Introdução	95
1. As Apostas de Quota Fixa	97
2. A Regulação Assimétrica.....	104
3. A Regulação Assimétrica aplicada às Apostas de Quota Fixa	107
Conclusão.....	111
Referências.....	112

ANÁLISE DA REGULAÇÃO DAS APOSTAS ESPORTIVAS NO BRASIL: proteção a direitos fundamentais e desafios à prevenção à lavagem de dinheiro 115

Isabella Macedo Torres

Ruy Santacruz

Introdução	116
1. Fundamentos constitucionais e liberdade econômica na regulação das apostas esportivas	118
1.1. Regulação das apostas esportivas no Brasil.....	121
2. Desafios quanto à fiscalização de casas de apostas	127
2.1. Atuação coordenada de entes federativos.....	130
3. Impactos sociais, proteção de grupos vulneráveis e medidas de mitigação	131
3.1. Repressão penal, controle parlamentar e os limites institucionais do combate às apostas ilegais	137
Conclusão.....	139
Referências.....	141

REGULAÇÃO DAS CASAS DE APOSTAS NO BRASIL A GARANTIR PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: análise legal..... 147

Samuel Porto dos Santos Ribeiro

Introdução	147
------------------	-----

1. Regulação na Administração Pública	148
1.1. Estado Como Agente Normativo	150
1.2. Estado Atuando na Ordem Econômica	151
1.3. Conceito de Regulação	153
1.4. Papel da Administração Pública	154
2. Direitos Humanos	155
2.1. O Princípio da Dignidade Humana	155
2.2. O Direito à Saúde	156
2.2. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e a Corte Internacional de Justiça (CIJ)	157
3. As Casas de Apostas	159
3.1. Papel do Estado	162
3.1.1. Direito Interno	162
3.1.2. Direito Externo	163
Conclusão	164
Referências	165

AUTORREGULAÇÃO DAS CASAS DE APOSTAS 169

Pedro Luiz Ferreira de Almeida

Andreu Wilson Pereira Leandro

Introdução	169
1. Panorama jurídico sobre apostas por quota fixa: Casas de apostas e as chamadas <i>bets</i>	173
2. Regulação e autorregulação	179
3. Precedente de autorregulação privada no Brasil: o caso da ANBIMA	184
4. Proposta de Autorregulação para as <i>Bets</i>	185
Conclusões	187
Referências	190

BETS: Um Problema Social e o seu Impacto na Economia do País 193

Milena Cirqueira Temer

Sarah Emanuelle Gadelha de Lima

Introdução	193
1. As plataformas de apostas no brasil: expansão, normalização e impactos sociais	196
2. O impacto das bets na economia brasileira	198

3. Responsabilidade social e a necessidade de políticas públicas preventivas como garantia do consumidor e da dignidade da pessoa humana.	201
Conclusão.....	207
Referências.....	208

FUNÇÃO ESTRATÉGICA DA AUTORIZAÇÃO DE EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE APOSTAS DE QUOTA FIXA 213

Horácio Augusto Mendes de Sousa

Introdução	213
1. Considerações sobre o regime jurídico da autorização de jogos de apostas de quota fixa.....	217
2. Exame da possibilidade de aplicação da lógica jurídica da contratação pública estratégica a autorização de jogos de apostas de quota fixa	225
Conclusões	237
Referências.....	238

BETS E SAÚDE PÚBLICA: qual é o papel da regulação face aos riscos dos jogos de azar para a saúde mental? 243

Carolina Barros Fidalgo

Introdução	243
1. A regulação das <i>bets</i> no Brasil: como o legislador nacional endereçou a questão da saúde pública.....	253
1.1. Proibição do jogo por grupos vulneráveis.	255
1.2 Limitações à propaganda comercial desses produtos.	256
1.3. Direito à informação	257
1.4. Previsão de ferramentas de proteção ao consumidor e promoção do jogo responsável (“ <i>safer by design</i> ”)	259
2. Breves comentários ao modelo nacional	261
2.1 Sobre a escolha do órgão regulador	261
2.2. Dever de Informação	264
2.3. Necessidade de melhorias na regulamentação do design dos jogos – “ <i>safer by design</i> ”	270
Conclusão.....	274
Referências.....	274

O PATROCÍNIO DE BETS A CLUBES DE FUTEBOL E O DEVER CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E ADOLESCENTES	279
<i>Alexandre Costeira Frazão</i>	
Introdução	279
1. Breve histórico da evolução dos patrocínios esportivos e das regras de organização e governança dos clubes de futebol no Brasil	283
2. O boom das bets e a sua regulamentação tardia no Brasil.....	287
3. O marco jurídico da proteção à criança e ao adolescente no Brasil e o regime jurídico da publicidade destinadas à criança e ao adolescente	294
4. O patrocínio de bets aos clubes de futebol e o dever de proteção: tensões e incompatibilidades	299
Conclusões	304
CONTROLE DE USO DE RECURSOS SOCIAIS EM APOSTAS	307
<i>Jader Esteves da Silva</i>	
<i>César Augusto Wanderley Oliveira</i>	
<i>Carolina de Moraes Azeredo Nunes</i>	
Introdução	308
1. A arquitetura jurídica e a judicialização do controle	311
1.1. Da Lei nº 14.790/2023 à regulação do tema	312
1.2. A ofensiva regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF)	313
1.3. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7721	314
1.4. A decisão do STF e o desenho de um paradigma de “proteção especial”	316
2. O custo social da aposta	317
2.1. O que os dados mostram e o que não mostram.....	319
2.2. Efeito substituição e consumo: hipótese, evidências e limites inferenciais	320
2.3. PCE e segurança alimentar como elementos para desenho de política pública.....	321
3. Dimensões psicossociais e a pobreza como fator de risco.....	323
3.1. Psicologia da escassez e tomada de decisão sob restrição	324
3.2. Benefícios sociais, jogo problemático, correlações, mecanismos e cautelas.....	325
4. Mecanismos de controle tecnológico e operacional	327

4.1. SIGAP e integração, entre o que é juridicamente exigível e o que é tecnicamente desejável	328
4.2. Bloqueio de pagamento, trilhos financeiros, vantagens e riscos de contorno	329
4.3. Bloqueio de acesso e <i>onboarding</i> por status de beneficiário: eficácia e risco de “laranjas”	331
5. Breve análise comparada	333
Conclusão.....	335
Referências.....	337

CONTROLE EXTERNO DOS TERMOS DE COMPROMISSO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DAS “BETS”: O acompanhamento do Ministério Público como forma de controle externo da discricionariedade administrativa no processo de celebração dos termos de compromisso com as empresas operadoras de apostas de quota fixas.	343
---	-----

Carlos Miguel de Meira

Mayara Caroline Martins

Introdução	343
1. O regime jurídico das empresas operadoras de apostas de quotas fixas...	345
1.1 Um breve histórico sobre apostas esportivas e o direito brasileiro.....	345
1.2. O modelo concorrencial da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018....	348
1.3 A regulamentação dada pela Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023	352
2. O termo de compromisso do processo sancionador das “bets”	354
2.1. Da conveniência, da oportunidade e do interesse público	354
2.2. Da Portaria SPA/MF n.º 1.233, de 31 de julho de 2024.....	356
2.3. O controle externo do processo administrativo sancionador das “bets”	360
Conclusão.....	363
Referências.....	364

REGULAÇÃO DAS *BETS*: o Estado entre a soberania e a democracia

Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros

ID Lattes:7096946371934802. Advogada Especialista em *Due Diligence* Pré-processual. Doutoranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense – UFF.

Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL.

Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Pisa – Itália. Membro e parecerista no Instituto dos Advogados Brasileiros. Membro do GDAC

Sumário: Introdução; 1. O atual panorama jurídico da questão social; 2. As recentes discussões legislativas. 3. O Supremo Tribunal Federal enquanto garantidor da soberania e da democracia. 4. A separação de poderes e o Poder Judiciário como guardião do interesse público; 5. O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre as bets; 6. Alguns julgados do Supremo Tribunal Federal; 7. A relação do texto normativo com os anseios dos seus destinatários; Conclusão; Referências.

Introdução

Dentre os assuntos jurídicos relacionados às apostas *on line* de cota fixa (*bets*), a regulação decerto se configura como um dos mais sensíveis e que, em sua essência, desafia debates em torno do exercício do poder, seja com um viés de organização estatal, enquanto ferramenta de segurança e harmonia sociais, seja de proteção dos destinatários dos serviços públicos, sob o viés da dignidade humana. E nesse cenário, surgem desafios e dilemas especialmente voltados à aplicação do princípio da soberania, bem como à proteção da democracia, desta feita tendo como interesses sociais imediatos questões como: dignidade humana, responsabilidade em publicidades midiáticas e prevenção de crimes contra a ordem tributária e financeira.

O estudo se propõe a analisar algumas nuances do princípio da soberania, desta feita muito mais na dimensão interna, consubstanciada na aptidão do Estado de gerir seu território, vinculando-se à própria Constituição, do que na ideia de situação do Estado que não está submetido a outro e como tal pode estabelecer seu direito positivo no

mais alto grau¹. A pesquisa também se propõe a observar a ‘soberania’ como aquilo evoca o conceito de ‘soberano’, aquele que decidia qual o tipo de direito válido para a coletividade, num dado momento histórico².

O perfil **metodológico** se desdobra de maneira (1) descritiva - mediante a menção estratégica de julgados de tribunais, bem como debates legislativos, abordagens jornalísticas e de profissionais especializados de áreas diferentes do Direito, sobre os efeitos da (não) regulação dos jogos de aposta *on line* bem como (2) exploratória -, sob uma visão crítica, abordar aspectos, em diversos segmentos da sociedade, que envolvem a regulação das chamadas bets, atentando-se, pois, para valores e direitos importantes para o mundo da vida dos destinatários do serviço público.

1. O atual panorama jurídico da questão social

Seja por estudos científicos ou dados empíricos veiculados por notícias jornalísticas ou até nas conversas de calçadas, há evidências de que as apostas *on line* têm gerado uma sucessão de endividamentos compulsivos em famílias brasileiras. É um mal que afeta principalmente as pessoas financeiramente mais vulneráveis, idosos e até famílias inteiras e a publicidade massiva e sem critérios contribui sobremaneira para a intensificação desse mal. Portanto, tornou-se um assunto de cidadania³.

¹ CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição brasileira de 1988. 1992, v. 1, p. 69.

² CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p. 137.

³ A Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA-MF) publicou, recentemente a Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e a Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025, que regulamentam a restrição da participação de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) nas apostas de quota fixa. A medida cumpre a decisão judicial cautelar do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7721 e 7723, além de considerar recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/spa-publica-regra->

A propósito, há debates nas casas legislativas nacionais sobre a importantes medidas visando, principalmente, ao bem-estar da população, a exemplo da possibilidade de determinação legal para a inserção de alertas claros quanto aos malefícios desses jogos, como a informação de que causam dependência, a fim de desestimular o seu uso.

A lei nº 13.756/2018 estruturou⁴ as chamadas apostas de cotas fixas, que são as apostas esportivas, numa modalidade lotérica, enquanto serviço público, que, na essência, correspondem a um grande gênero de loteria, como da Caixa Econômica. E, ao longo do tempo, permitiu que empresas internacionais se fizessem no Brasil e explorassem esse serviço de aposta de cota fixa, era lítica, mas, não regulada, e não existia um sistema claro de controle de entrada, fiscalização ou tributação. A lei previa que o Ministério da Economia teria dois anos para estudar e regulamentar o setor, prorrogáveis por mais dois anos, com prazo final em 2022, mas, inexistia um órgão ou setor destinado ao controle e à fiscalização dessas atividades.

Somente em dezembro de 2023 foi publicada a lei nº 14.790/2023 (a chamada lei geral das bets) , na qual foram fixados parâmetros de atuação, diretrizes e condições para a regulamentação do setor, desta feita atribuindo ao Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF), a função de regulamentar tais serviços.

Essa lei aperfeiçoou o arcabouço normativo sobre a forma como se podem explorar as apostas, no Brasil, jogos *on line*, etc. A lei deixou claro que as apostas devem proceder como forma de entretenimento, não podendo ser utilizadas como investimentos, não como uma forma de ganhar dinheiro, eis um ponto central no marco regulatório legal – preocupação com o consumidor. Essa lei passou a permitir jogos online de cassino (eventos virtuais de jogos online).

para-cumprir-decisao-do-stf-de-restringir-uso-de-beneficios-sociais-em-apostas;
Acesso em 22, nov, 2025.

⁴ Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências.

Na medida em que o setor cresceu sem regras - no intervalo de quatro anos – aumentou o número dessas empresas, muitas seguindo à margem de qualquer precaução normativa e social; já as reguladas fazem publicidade com alertas, a exemplo de idade, como forma de impedir que menores joguem.

De acordo com especialistas em finanças, entre 2018 e 2023, o volume de valores movimentados em apostas esportivas aumentou mais de 1.300%. De 2022 para 2023 houve um aumento expressivo, marcando o não cumprimento do prazo para a regulamentação estabelecido pela lei. Esse aumento exponencial observado passou a impactar, diretamente, outros setores da economia nacional, como o setor do comércio⁵.

Para o professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal Fluminense (UFF), Marcelo Pereira de Mello, pesquisador sobre história e sociologia dos jogos de azar, o mercado das bets não apenas redireciona o rendimento das famílias do consumo de bens e serviços para as apostas esportivas, mas também enfraquece sua estrutura econômica: *“A Federação Brasileira de Bancos (Febraban), a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e o Banco Central divulgaram recentes estudos que sugerem que o aumento de dívidas bancárias e a redução do consumo de bens duráveis estariam relacionados ao desvio de recursos da renda familiar para as apostas. Contudo, mais que impactar a economia do país, o dinheiro canalizado para apostar nas bets impacta com muita força a economia das famílias, especialmente as mais pobres*⁶”.

A título de regulamentação normativa, o Ministério da Fazenda editou a Portaria Normativa MF nº 1330 de 26/10/2023, que *dispõe sobre as condições gerais para exploração comercial da modalidade lotérica*

⁵ A Regulação das BETs no Brasil e o impacto na economia das famílias brasileiras. Disponível em: <https://jornalocasaraio.uff.br/2025/01/29/a-regulacao-das-bets-no-brasil-e-o-impacto-na-economia-das-familias-brasileiras/>. Acesso em 22, nov. 2025.

⁶ A Regulação das BETs no Brasil e o impacto na economia das famílias brasileiras. Disponível em: <https://jornalocasaraio.uff.br/2025/01/29/a-regulacao-das-bets-no-brasil-e-o-impacto-na-economia-das-familias-brasileiras/>. Acesso em 22, nov. 2025.

*de aposta de quota fixa no território nacional, nos termos na Lei Nº 13756/2018, e regulamenta normas gerais sobre os direitos e as obrigações do apostador, a prevenção à lavagem de dinheiro e outros delitos, o jogo responsável e a manifestação prévia de interesse*⁷.

O Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - entidade não governamental, fundada por associações de agências, anunciantes e veículos de comunicação - editou o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, cujas regras do seu Anexo X se “destinam a garantir que os anúncios de apostas sejam responsáveis, com particular atenção à necessidade de proteger crianças, adolescentes e outras pessoas em situação de vulnerabilidade”. Ainda segundo a Resolução do CONAR, “a atividade de apostas, também referida como apostas por quota fixa, conforme definido e estabelecido em lei, poderá ser explorada mediante autorização a ser outorgada pela autoridade pública competente”⁸.

2. As recentes discussões legislativas

O Senado aprovou no dia 28 de maio de 2025, restrições à propaganda de apostas de quotas fixas, conhecidas como bets. E no pacote de restrições está a proibição de anúncios ou ações de publicidade com atletas, artistas, comunicadores, influenciadores ou autoridades. A aprovação do texto uniu senadores do governo e da oposição, que demonstraram preocupação com o efeito dessas apostas, especialmente sobre camadas vulneráveis da população. O PL 2.985/2023 segue para a Câmara dos Deputados⁹.

⁷ Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=451233>. Acesso em 22, nov. 2025.

⁸ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.conar.org.br/pdf/CONAR-ANEXO-X-PUBLICIDADE-APOSTAS-dezembro-2023.pdf.

⁹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/28/senado-aprova-restricao-a-publicidade-de-bets>. Acesso em 22, nov. 2025.

O texto do projeto original (referente à lei 13.756, de 2018) visava proibir totalmente a publicidade desse tipo de jogos, mas, sofreu alteração para, em vez de proibir a divulgação, passaria a disciplinar e promover permissões específicas, desta feita na lei 14.790, de 2023¹⁰.

Uma prática que causa doenças psicológicas e não raras vezes desencadeia suicídios, ameaças de morte por agiotas em razão do endividamento para alimentar o que já se caracteriza um vício. Eis que pessoas imbuídas de confiabilidade pública, a exemplo dos *influencers* digitais, ostentando bens valiosos e altíssimo padrão econômico, alimentam falsas esperanças de positivas e imediatas mudanças financeira.

A propósito, pesquisa realizada pelo Instituto Data Senado, apurou que 13% dos brasileiros com 16 anos ou mais — o equivalente a 22,13 milhões de pessoas — já participaram de apostas nos trinta dias anteriores ao levantamento e que a maioria dos apostadores têm uma renda de até dois salários por mês¹¹.

Nesse momento de discussão legislativa, é comum verem-se matérias jornalísticas indicando investidas de representantes de seguimentos interessados com o propósito de impedir a consolidação da lei, a exemplo dos dirigentes de clubes de futebol. Eis a guerra pelos interesses de cada um dos afetados.

Ainda segundo o site do Senado, embora esteja vedada a divulgação das bets em estádios de futebol, o projeto permite essa publicação quando a empresa de apostas for patrocinadora oficial do evento ou detiver os direitos do nome oficial do estádio, arena, evento ou competição; e quando o agente operador das bets for patrocinador no

¹⁰ — Segundo o relator, o objetivo era reduzir significativamente o alcance ao público jovem e às crianças, que de fato não são ou devem ser o público-alvo das bets, evitando o marketing de emboscada presente sobretudo nos estádios e arenas esportivas, mas por outro lado valorizando as propriedades publicitárias e o patrocínio — disse o senador ao ler o relatório.

¹¹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/28/senado-aprova-restricao-a-publicidade-de-bets>. Acesso em 22, nov. 2025.

uniforme das equipes participantes da partida ou prova em curso, limitado a um anunciante por equipe¹².

No texto do PL, constam as seguintes proibições:

veiculação de publicidade de bets durante a transmissão ao vivo do evento esportivo;
veiculação de cotações (*odds*) dinâmicas ou probabilidades atualizadas em tempo real durante a transmissão ao vivo, salvo quando exibidas exclusivamente nas próprias páginas, sites de internet ou aplicativos dos agentes operadores licenciados;
veiculação de publicidade em suporte impresso;
impulsioneamento de conteúdo fora dos horários permitidos, ainda que originado dos canais oficiais dos operadores de apostas;
utilização, em publicidade, de imagem ou da participação de atletas, ex-atletas artistas, comunicadores, influenciadores, autoridades, membros de comissões técnicas profissionais ou qualquer pessoa física, ainda que na condição de figurante. Exceção: ex-atletas, após cinco anos de encerrada a carreira, poderão fazer publicidade de bets;
patrocínio, direto ou indireto, de agentes operadores de apostas de quota fixa a árbitros e demais membros da equipe de arbitragem de competições esportivas;
apresentação ao público de peças publicitárias que mostrem as apostas como socialmente atraentes, como forma de promoção do êxito pessoal, alternativa a emprego, solução para problemas financeiros, fonte de renda adicional, forma de investimento financeiro, garantia ou promessa de retorno financeiro;
uso de animações, desenhos, mascotes, personagens ou quaisquer recursos audiovisuais, inclusive gerados por inteligência artificial, dirigidos ao público infanto-juvenil de forma direta ou subliminar;

¹² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/28/senado-aprova-restricao-a-publicidade-de-bets>. Acesso em 22, nov. 2025.

promoção de programas e ações de comunicação que ensinem ou estimulem de forma direta ou subliminar a prática de jogos de apostas;
envio de mensagens, chamadas, correspondências, notificações por aplicativos ou quaisquer outras formas de comunicação sem o consentimento prévio, livre, informado e expresso do destinatário;
veiculação de publicidade de teor sexista, misógino ou discriminatório, inclusive a objetificação do corpo humano ou a associação de apostas a estereótipos de gênero;
publicidade estática ou eletrônica de apostas de quota fixa em estádio e praças esportivas, com as exceções incluídas por Portinho no caso de patrocinador do evento, detentor de direitos do estádio ou quando a bet for patrocinadora no uniforme das equipes.

E as permissões estão assim consignadas no texto do Projeto de Lei:

- a) veiculação de publicidade em televisão aberta e por assinatura, streaming, redes sociais e internet no período entre 19h30 e 24h;
- b) veiculação de publicidade em rádio em dois períodos: das 9h às 11h e das 17h às 19h30;
- c) veiculação de publicidade em transmissão de eventos esportivos ao vivo nos 15 minutos anteriores ao início da partida e nos 15 minutos posteriores ao final da partida;
- d) veiculação de publicidade, em qualquer horário, em sites, páginas ou aplicativos de titularidade dos patrocinados por operadores de apostas de quota fixa, cujo acesso dependa de ato voluntário do usuário;
- e) exibição da marca dos patrocinadores e agentes operadores das apostas nas chamadas destinadas a anunciar a transmissão de eventos esportivos veiculadas das 21h às 6h, desde que não contenham convite, incentivo ou promessa de ganhos relacionados às apostas; não façam referência a probabilidades, cotações ou bônus promocionais; e observem a classificação indicativa;

f) veiculação de publicidade de apostas em plataformas de redes sociais ou em outras aplicações de internet para usuários autenticados que sejam comprovadamente maiores de 18 anos, assegurando ao usuário da plataforma ou serviço digital o direito de desabilitar facilmente o recebimento de conteúdos de comunicação, publicidade e marketing relacionados às bets, por meio das configurações¹³.

E o cerne da discussão legislativa recai nas especificidades do seu propósito de interesse público, o qual se encontra descrito, preponderantemente, no artigo 33 da lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018, que assim dispõe: “*Art. 33. As ações de comunicação, publicidade e marketing da loteria de apostas de quota fixa deverão ser pautadas pelas melhores práticas de responsabilidade social corporativa direcionadas à exploração de loterias, conforme regulamento*”.

Eis que o Projeto de Lei assim prevê que o artigo 33 da Lei nº 13.756/2018, passa a vigorar com a seguinte redação: “*Art. 33. As ações de comunicação, publicidade e marketing da loteria de apostas de quota fixa deverão ser pautadas pelas melhores práticas de responsabilidade social corporativa direcionadas à exploração de loterias, nos termos da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e conforme regulamento.*”

Os cuidados para com a saúde pública assemelham-se com os estabelecidos quando das vedações aos comerciais de cigarros, que resultou na diminuição significativa do consumo deste produto e, consequentemente, de casos de doenças provocadas pelo seu uso.

¹³ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/28/senado-aprova-restricao-a-publicidade-de-bets>. Acesso em 22, nov. 2025.

3. O Supremo Tribunal Federal enquanto garantidor da soberania e da democracia

Em meio ao permanente fortalecimento das normas constitucionais, o Supremo Tribunal Federal passou a se destacar cada dia mais na opinião pública, sobretudo ao proferir decisões com o propósito de equacionar circunstâncias e garantir direitos de pessoas vulneráveis nas mais variadas formas. E tal cenário se intensificou diante dos acontecimentos dos dois últimos pleitos eleitorais presidenciais e da pandemia do coronavírus, especialmente em razão do acirramento de divisões ideológicas, as quais se notabilizaram diante de pronunciamentos judiciais dotados de elevados reflexos políticos e sociais.

Independentemente de correntes jusfilosóficas – e ciente da problemática de mistura teórica envolvendo a jurisprudência dos valores e as teorias argumentativas –, é inegável que os fatores que contribuíram substancialmente para o protagonismo social do STF foram tanto a renitência como a omissão praticadas pelo Poder Legislativo no exercício de sua função primordial, de legislar sobre temas de expressiva relevância no texto constitucional, a ver por uma simples pesquisa de jurisprudência, conforme a seguir elucidado.

Igualmente desencadearam uma atuação expressiva do STF e consequente represália de parcela da sociedade, determinados atos atentatórios ao Estado Democrático de Direito, como a tentativa de golpe de Estado do dia 8 de janeiro de 2023. E uma vez inflamados os ânimos de atores políticos de âmbito nacional, surgiram medidas de retaliação, como ataques pessoais a ministros daquele Tribunal Superior e até pedido de *impeachment*¹⁴.

No mais, convém pontuar, como medida norteadora da estrutura argumentativa ora construída, que são verdadeiramente justas as

¹⁴Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/a-projecao-de-gilmar-sobre-o-destino-dos-pedidos-de-impeachment-de-moraes/>

contraposições tanto de Luís Roberto Barroso¹⁵, sobre a atribuição de normatividade plena à Constituição, com aplicabilidade direta e imediata e fonte de direitos e obrigações, e a ascensão do Poder Judiciário no Brasil na concretização dos “valores e dos direitos constitucionais”, como o posicionamento de Lênio Streck, ao traçar a perspectiva de distinção entre o ativismo judicial e a judicialização da política, tendo como bom ativismo nada mais do que a judicialização enquanto fenômeno contingencial¹⁶.

O objetivo deste estudo consiste em analisar violação constitucional em três dimensões; a saber: (a) quanto à inafastabilidade da jurisdição, consubstanciada no cerceamento de acesso imediato a um provimento jurisdicional e (b) com relação à cláusula pétrea, por atentar contra a separação de poderes, retirando competência do Poder Judiciário.

Sobre o princípio da **inafastabilidade do Poder Judiciário**, a legislação constitucional dispõe: “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. (art. 5º, XXXV, da CF/88. O texto evidencia o propósito de proteger o patrimônio jurídico contra qualquer ameaça de lesão a direito, sendo este, sem dúvida, o ponto mais significativo da redação conferida ao preceito¹⁷.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁸ de 1948, em seu artigo 8º dispõe que “*todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes **remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei***”.

¹⁵BARROSO, L. R. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 26.

¹⁶STRECK, L. L. As recepções teóricas inadequadas em terrae brasilis. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 2–37, 2011.

¹⁷ cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, in Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Saraiva, Volume I, 1990, p. 55.

¹⁸Disponível: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

Facilitar o acesso da população ao Judiciário se mostra benéfico para a sociedade porque os litígios deixam de ser solucionados pela lei do mais forte e passam a ser decididos de acordo com normas preestabelecidas que garantem uma isonomia às partes litigantes.

Há, na literatura, a concepção de que a dignidade humana é o "superprincípio" que dá unidade de sentido ao sistema de direitos fundamentais, de maneira que todos os direitos e garantias fundamentais encontram seu fundamento direto ou indireto na dignidade da pessoa humana e, em outro sentido, podem ser reconduzidos de alguma maneira à noção de dignidade¹⁹, decerto, não é diferente com o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Tal princípio surgiu na história constitucional brasileira como instrumento de defesa do indivíduo contra o Estado, uma garantia processual contra o abuso de poder. E, sem querer adentrar às minúcias da processualística, o princípio da inafastabilidade da jurisdição está intimamente atrelado a outros dois princípios: a saber, do acesso à justiça e da efetividade do processo, ambos essenciais para o próprio funcionamento do regime democrático, uma vez que no Estado Democrático de Direito o processo constitui elemento indispensável para a legitimidade do exercício das funções estatais. Além disso, esse princípio possui a vertente da indeclinabilidade, que proíbe o juiz de se abster de julgar; em outras palavras, proíbe a negativa da prestação jurisdicional.

E como uma das ferramentas dessa proteção e de otimização de direitos, o sistema processual civil têm-se as decisões monocráticas proferidas em questões urgentes pelo Poder Judiciário, com ênfase para o STF quando o tema diz respeito a jogos de apostas. Exemplo disto é a Ação Cível Originária nº 3.6.96²⁰, cuja decisão monocrática foi

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2 ed. rev. amp., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 81-88.

²⁰ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur525412/false>. Acesso em 24, nov. 2025.

referendada pelo órgão colegiado e na qual o STF afirma a sua competência para julgar tal ação, considerando o risco de abalo ao pacto federativo pela extrapolação territorial na exploração dos serviços de loteria pelo Estado do Rio de Janeiro.

4. A separação de poderes e o Poder Judiciário como guardião do interesse público

Desde Montesquieu, a concepção da separação dos poderes no Estado está atreladas às funções essenciais de: (1) dar a lei, (b) a exercer a governança dentro da lei, mormente executando a lei, e a de (3) julgar a conduta dos indivíduos e os litígios em geral, segundo a lei e de modo objetivo e imparcial²¹.

Em outras palavras, o propósito do princípio da separação de poderes é (1) evitar a tirania, assegurando que o poder não se concentrará em um só indivíduo ou órgão (2) estabelecer equilíbrio entre os poderes de modo que cada qual supervisione as ações dos demais, mediante um sistema de freios e contrapesos; (3) assegurar que toda lei sirva ao interesse público, cuja definição deve emanar daquele equilíbrio entre os poderes; (4). estimular a eficiência governamental mediante a atribuição de funções às instituições mais aptas aos respectivos desempenhos (sem embargo de maus resultados comprometerem o princípio da eficiência, a que sujeitos todos os poderes, em todas as esferas da federação, na dicção do art. 37 de nossa vigente Constituição)²².

A separação de poderes, prevista no artigo 60 da Constituição Federal, tem a condição de cláusula pétrea, enquanto conjunto de preceitos com fundamento no intento do poder constituinte originário de

²¹BARBERI, Mauro. 4 Cf. TROPER, Michel; CHAGNOLLAUD, Dominique (Ed.). Traité international de droit constitutionnel. Paris: Dalloz, 2012. t. 1, p. 705 e s.

²²TORRES JÚNIOR, Jessé Pereira. Artigos72 Revista do TCU 127 Revisitando a Teoria da Separação dos Poderes. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/92/90>

impor limites éticos e substanciais além dos quais seu próprio projeto de nação seria desnaturado²³.

Na academia, é perceptível uma movimentação de contenção da atuação (mormente da discricionariedade) do Poder Judiciário, de retomada do positivismo jurídico – seja mediante novas feições, de adaptação às crescentes mudanças sociais, seja inspirando-se no modelo tradicional, de *positividade do direito*²⁴, aquele advindo da Idade Moderna, em substituição do direito natural, as normas costumeiras e religiosas, pelas leis estatais.

Sobre discricionariedade, Saddy assevera que o poder deve ser exercido com o devido respeito ao propósito pelo qual ele foi confiado, dessa feita, inexistente uma ausência de controle sobre tais decisões. A menos que esta liberdade judicial seja exercida com arbitrariedade, não pode outro Tribunal revisá-la²⁵.

Nessa perspectiva, há inúmeras críticas quanto à possibilidade de decisões judiciais se sobreponem às deliberações dos agentes públicos eleitos, gerando, pois, a denominada “dificuldade contra-majoritária”²⁶. Esse debate, numa camada superficial, conduziria a se afirmar que a atuação do Poder Judiciário que obrigue ao Chefe do Poder Legislativo ou do Executivo **a deixar de editar/aplicar uma lei claramente contrária a direitos fundamentais** violaria a vontade popular.

A evolução da literatura constitucional ao longo das últimas duas décadas demonstra a necessidade de se combinarem duas dimensões estruturais aparentemente antagônicas: de um lado, os princípios do constitucionalismo e do outro, os valores da democracia, na medida em que é possível se viver num Estado de Direito autoritário e numa

²³ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça* (um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma). São Paulo: Malheiros, 2009. p. 25-26.

²⁴ BEAUD, Olivier. *La puissance de l'État*, pp. 55-108.

²⁵ SADDY, André. *Apreciatividade e discricionariedade administrativa*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020. p. 69.

²⁶ BICKEL, Alexander. *The leaster dangerous branch*, 1986, p. 16-23, citado por BARROSO, Luís Roberto. *A Judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. 2ª Reimpressão; Fórum: 2028; p. 51.

democracia não garantidora de direitos fundamentais. Democracia desprovida de princípios constitucionais tende a submeter-se à efemeridade, à velocidade sem propósito, à influência da opinião da maioria, ainda mais em tempos de expressiva disseminação de *fake news*. Eis a importância do equilíbrio entre esses conceitos fundamentais, contexto este proposto pelas teorias pós-positivista.

Conferir maior relevância à democracia sem a garantia das cláusulas pétreas, retira do ordenamento a previsibilidade dos direitos fundamentais. As teorias mais exitosas são as que propõem um equilíbrio entre constitucionalismo e democracia. Habermas pontua que a tensão pendular entre norma e poder, avalia que se prevalece a normatividade política, é arriscado o Estado de direito transformar-se em simples exercício arbitrário do poder; desta forma, o poder de normatizar se resumiria à estrita legalidade aplicada em prol do exercício da dominação; mas, em prevalecendo a normatividade do direito, então, as instituições do estado de direito poderiam gerar as condições para a autolegislação democrática dos próprios cidadãos²⁷.

Habermas, decerto em meio à experiência alemã nazista, valoriza mais a democracia – entre a democracia e a tecnocracia dos especialistas. Já a hermenêutica política de Dworkin e de alguma forma, de Robert Alexy, pós-positivista que, guardadas as devidas diferenças, acreditam num juiz decidindo sozinho, numa valorização dos princípios do constitucionalismo.

Dworkin defende que revelar a melhor versão do direito exige uma interpretação jurídica à luz da Constituição enquanto vetor de princípios. Para tanto, são insuficientes os métodos de interpretação inspirados na vontade originária do legislador quando criou um direito (historicismo). Muitas vezes, a vontade, a intenção, ou a opinião dos fundadores de direitos constitucionais se perderam na história, ou ainda que seja possível identificá-las, é falacioso pensar que elas são

²⁷ HABERMAS, J. Legitimations probleme im Spätkapitalismus Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1973.

compatíveis com a moral pública atual da comunidade, uma vez que foram formadas em circunstâncias políticas diversas²⁸

O cerne desta é reflexão e a percepção de autores de vieses ideológicos completamente diferentes convergem para o constitucionalismo, de modo a equacionar constitucionalismo e democracia; a ponto de preservar as cláusulas pétreas - estas que deixam imune a opinião da maioria, ,circunstância a qual, teoricamente, colidiria com o propósito da democracia, de o Estado de refletir a vontade do povo.

A forma para se lidar com esse aparente dilema, desde o Século XIX, isto é, de manter o equilíbrio entre as unidades da federação e entre poderes, parece estar em manter o jogo de pesos e contrapesos que permitam que a Constituição preserve uma base sólida para que o restante possa ser modificado. E essa base não pode ser desprovida de legitimação democrática; há, pois, uma relação de pressuposição recíproca. Em outras palavras, o fundamento da Constituição é a democracia e o fundamento da democracia são os princípios consubstanciais, as cláusulas pétreas; isto se permitindo discussões democráticas num ambiente imutável, composto pelos direitos fundamentais.

Dworkin discorda da hipótese de abordagem passiva do juiz em relação à Constituição e considera que os indivíduos não possuem direitos contra uma maioria. Entende, pois, que a construção de uma sociedade legitimamente democrática pressupõe a garantia constitucional de um núcleo de direitos que podem ser opostos à vontade da maioria²⁹

Os autores que se referem às características políticas e sociais da Constituição de 1988 são harmônicos ao afirmar que esta não tem um caráter monolítico e ressaltam a coexistência de elementos diferentes e

²⁸ DWORKIN, Ronald. O império do direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes; 2007.p. 426

²⁹ DWORKIN, Ronald. Constitutionalism and democracy. European Journal of Philosophy, n.3, v.1, p. 2-11, abril, 1995.

até contraditórios, por exemplo, de normas progressistas e normas econômica e socialmente conservadoras. Há, assim, um acentuado tom crítico, pois a Constituição em muito se afastaria de um pacto social de natureza liberal, ou mesmo de uma constituição de natureza social³⁰.

5. O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre as bets

A linha de atuação do TCU quanto às questões das apostas de cota fixa tem focado na prevenção à lavagem de dinheiro, desta feita recomendando aos órgãos de fiscalização e regulação medidas de otimização dos serviços desempenhados por estes. A título de exemplo, tem-se o acompanhamento realizado, mediante auditoria e abordado nos autos do processo TC 024.430/2024-2.

Nesse processo, o Tribunal que o Ministério da Fazenda fortalecesse a estrutura da Secretaria de Prêmios e Apostas com métodos e normas a fim de potencializar as fiscalizações. A fiscalização do Tribunal analisou, principalmente, a atuação da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), que compõe o Ministério da Fazenda, e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). E o relatório identifica a escassez de recursos orçamentários como entrave fundamental, que afeta diretamente, por exemplo, a capacidade de acelerar o desenvolvimento do sistema de gestão de apostas³¹. Segue a emenda do referido julgado:

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 024.430/2024-2
Natureza: Acompanhamento.

³⁰ VILHENA. Oscar, Resiliência constitucional em: Transformação constitucional e democracia na América Latina [recurso eletrônico] / Oscar Vilhena Vieira, Rubens Glezer orgs. ; Bruno Meyerhof Salama ... [et al.]. – São Paulo : FGV Direito SP, 2017. 333 p. – (Coleção acadêmica livre). p. 238.

³¹ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/noticia/e-preven%25C3%25A7%25C3%25A3o/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/3>. Acesso em 13, nov. 2025.

Órgãos/Entidades: Secretaria de Prêmios e Apostas; Banco Central do Brasil; Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Ministério da Fazenda.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. MINISTÉRIO DA FAZENDA. AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO MERCADO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA (BETS). SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS (SPA). EXISTÊNCIA DE ARCABOUÇO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE MANUAIS OPERACIONAIS E DE PADRONIZAÇÃO DAS ROTINAS DE FISCALIZAÇÃO. FRAGILIDADE NOS PROCESSOS DE AUTORIZAÇÃO DE OPERADORES BASEADOS EM AUTODECLARAÇÕES. DEFICIÊNCIAS ESTRUTURAIS CRÍTICAS. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS, TECNOLÓGICOS E ORÇAMENTÁRIOS. INOPERÂNCIA MATERIAL DO ÓRGÃO REGULADOR. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. (sem realces no original).

Outro acórdão relevante para esta pesquisa foi o proferido nos autos do processo 023.242/2024-8, que trata de fiscalização do tipo relatório de auditoria sobre o uso das plataformas eletrônicas privadas pelos entes subnacionais, cujo objetivo foi verificar a conformidade dos requisitos de contratação e de sistemas de Tecnologia da Informação das plataformas eletrônicas privadas de licitação, nas contratações custeadas com recursos federais descentralizados realizadas por entes subnacionais, a partir dos produtos confeccionados no TC 007.928/2024-6 (Relatório de Levantamento), tais como: escopo e amostra, questões de auditoria e matriz de planejamento. Abaixo, a ementa do referido julgado:

Número do Acórdão

ACÓRDÃO 2916/2025 - PLENÁRIO

Relator

BENJAMIN ZYMLER

Processo

023.242/2024-8

Tipo de processo

RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Data da sessão

08/12/2025

Número da ata

50/2025 - Plenário

RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO SOBRE O USO DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS PRIVADAS PELOS ENTES SUBNACIONAIS NAS LICITAÇÕES CUSTEADAS COM RECURSOS FEDERAIS DESCENTRALIZADOS, COM O OBJETIVO DE VERIFICAR A CONFORMIDADE DOS RESPECTIVOS REQUISITOS DE CONTRATAÇÃO E DE SISTEMAS DE TI. RISCOS À COMPETITIVIDADE E À TRANSPARÊNCIA ADVINDOS DO USO DE PLATAFORMAS PRIVADAS EM RECURSOS CUSTEADOS PELA UNIÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO OU DE CONTRATAÇÃO DIRETA. UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE TERMOS DE ADESÃO. COBRANÇA DE TAXAS EXCESSIVAS COMO CONDIÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR DA SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (SEGES/MGI) PARA REGRAR LICITAÇÕES CUSTEADAS COM RECURSOS FEDERAIS. DETERMINAÇÕES À SEGES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES AOS DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS. MONITORAMENTO. (sem realces no original).

6. Alguns julgados pertinentes do Supremo Tribunal Federal

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, referendou as decisões liminares proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.721 e 7.723 que deferiram parcialmente as medidas cautelares requeridas, (i) *conferindo interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 9º da Lei n. 14.790/2023, para que a regulamentação elaborada pelo Poder Executivo Federal especificamente prevista na Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, tenha aplicação imediata, no tocante às medidas supramencionadas referentes à publicidade quanto às crianças e adolescentes*, bem como (ii) *para que sejam implementadas medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres, até a conclusão do julgamento de mérito das referidas ações diretas de de mérito das referidas ações diretas de de inconstitucionalidade*³².

Segue a ementa do julgado:

ADI 7721 MC-Ref

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. LUIZ FUX

Julgamento: 18/11/2024

Publicação: 05/12/2024

Ementa: REFERENDO DAS MEDIDAS CAUTELARES NAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 7721 E 7723. DIREITO CONSTITUCIONAL. NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA (“Apostas”). LEI Nº 14.790/2023. IMPACTOS DA PUBLICIDADE DE APOSTAS NA SAÚDE MENTAL, SOBRETUDO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, ASSIM COMO

³² Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur519098/false>. Acesso em 24, nov. 2025.

NOS ORÇAMENTOS FAMILIARES, ESPECIALMENTE DE PESSOAS BENEFICIÁRIAS DE PROGRAMAS SOCIAIS E ASSISTENTES. ALEGADAS OFENSAS AOS ARTIGOS 1º, INCISOS III E IV; 6º; 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO; 174, CAPUT; 196; 197; 227, CAPUT. FUMUS BONI IURIS. EVIDÊNCIAS DOS IMEDIATOS, RELEVANTES E DELETÉRIOS IMPACTOS NO CURSO, DECORRENTES DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE. PERÍCULO EM MORA. PROVÁVEL AGRAVAMENTO DO CENÁRIO PELA INAPLICAÇÃO DE NORMAS JÁ EDITADAS. PEDIDOS DE MEDIDAS CAUTELARES PARCIALMENTE DEFERIDOS. DECISÃO REFERENDADA. (sem realces no original).

Outra demanda digna de menção é à ação cível originária ajuizada pela União contra o Estado do Rio de Janeiro e a Loteria do Estado do Rio de Janeiro (Loterj), questionando a retificação do Edital de Credenciamento nº 01, de 2023, que flexibilizou os mecanismos de fiscalização territorial para a exploração de loterias na modalidade de apostas esportivas de quota fixa. A União requer a suspensão das alterações promovidas no edital e o retorno da obrigatoriedade de sistemas de geolocalização. Foi deferido o pedido de liminar formulado pela União, decisão essa que agora está submetida a referendo pelo Plenário.

ACO 3696 MC-Ref

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ANDRÉ MENDONÇA

Julgamento: 24/02/2025

Publicação: 13/03/2025

Ementa

EMENTA Direito administrativo e outras matérias de direito público. Referendo na medida cautelar na ação cível originária. Exploração de Serviços Lotéricos pelos Estados. Flexibilização de Limites Territoriais em Edital.

Impossibilidade. Medida liminar referendada. I. Caso em exame 1. Ação cível originária ajuizada pela União contra o Estado do Rio de Janeiro e a Loteria do Estado do Rio de Janeiro (Loterj), questionando a retificação do Edital de Credenciamento nº 01, de 2023, que flexibilizou os mecanismos de fiscalização territorial para a exploração de loterias na modalidade de apostas esportivas de quota fixa. A União requer a suspensão das alterações promovidas no edital e o retorno da obrigatoriedade de sistemas de geolocalização. Foi deferido o pedido de liminar formulado pela União, decisão essa que agora está submetida a referendo pelo Plenário. II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão. Preliminarmente, deve-se (i) verificar a competência do STF para o julgamento da ação em razão de alegado conflito federativo. Superado o juízo de cognoscibilidade, o cerne da controvérsia consiste em (ii) avaliar se a flexibilização das exigências de geolocalização, levadas a cabo pelos demandados, infringe a competência normativa da União e as normas federais aplicáveis. III. Razões de decidir 3. **A competência do STF para julgar a ação cível originária é reconhecida, dado o risco de abalo ao pacto federativo pela extrapolação territorial na exploração dos serviços de loteria pelo Estado do Rio de Janeiro.** 4. A retificação do Edital nº 01, de 2023, ao dispensar o uso de sistemas de geolocalização, viola o art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, com a redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023, ao permitir uma “ficção jurídica” de territorialidade que favorece a exploração interestadual desse serviço público pelo Estado do Rio de Janeiro, em detrimento da competência da União e de outros Estados. 5. A flexibilização dos critérios de territorialidade fragiliza a fiscalização e o controle da atividade lotérica, com potenciais prejuízos, entre outros, ao pacto federativo. 6. A regra do § 8º do art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, que preserva concessões iniciadas antes da MP nº 1.182, de 2023, não se aplica à retificação do Edital nº 01, de 2023, publicada posteriormente. IV. Dispositivo e tese 7. Medida liminar referendada. Dispositivos relevantes citados: CRFB, art. 102, inc. I, al. “f”; CTN, art. 127; Lei nº 13.756,

de 2018, art. 35-A; Lei nº 14.790, de 2023. Jurisprudência relevante citada: STF, ADPF nº 492/RJ e nº 493/DF e ADI nº 4.986/MT. (sem realces no original).

dispositivos que alteraram os itens [a] 7.1.6.2, letra “e”; [b] 8.9; [c] 9.2.1.5, letra “a”, subitem vi; e, [d] 9.2.1.5, letra “c”, subitem iv; (ii) Determinar que a LOTERJ e o Estado do Rio de Janeiro cessem, no prazo de 05 dias contados da intimação desta decisão, a exploração da atividade de loterias e jogos eletrônicos fora dos limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro, inclusive com o retorno da obrigatoriedade do uso de mecanismos eletrônicos de geolocalização; (iii) Determinar que a LOTERJ e o Estado do Rio de Janeiro se abstenham de praticar novos atos que permitam a prestação de serviços.

Talvez a decisão mais emblemática e recente sobre o assunto foi a proferida pelo STF nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 1212, da relatoria do ministro Nunes Marques, determinando a suspensão dos serviços de loteria e apostas esportivas autorizados por leis municipais, sob o fundamento de violação à competência privativa da União. Na referida decisão, o Ministro também ordenou a paralisação imediata das atividades já em funcionamento e dos procedimentos de credenciamento relacionados a esses serviços³³.

Na mencionada ação, abordam-se textos legais e normativos em diversos municípios do Brasil, autorizando a exploração da modalidade de apostas de cota fixa (bets) e a cessão dessa atividade a empresas não autorizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda. Segue a ementa do julgado:

DECISÃO 1. O partido Solidariedade ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental

³³ Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15382783452&ext=.pdf>. Acesso em 13, dez, 2025.

contra diplomas municipais que autorizam a criação de loteria. O Estado de Rondônia, mediante a petição/STF n. 129.985/2025, requer a admissão no processo na qualidade de *amicus curiae*. Aponta a relevância da matéria, dotada de repercussão econômica, social e jurídica, com reflexos diretos na repartição constitucional de competências e na organização do mercado lotérico nacional. Sublinha a representatividade, a expertise técnica e a atuação na regulação de apostas de quota fixa por meio da Secretaria de Estado de Finanças. Manifesta-se pela procedência do pedido. É o relatório. Decido. 2. O Estado de Rondônia preenche os requisitos para ingressar neste processo, na condição de *amicus curiae*, nos termos da jurisprudência deste Tribunal — relevância do tema, representatividade do postulante e liame das finalidades institucionais com o objeto da ação. Tendo em conta a importância da pluralização de atores na jurisdição constitucional, com vistas a colaborar com a justiça, reputo pertinente a intervenção pretendida. 3. Admito, com base n [...]. (ADPF 1212 Relator(a): Min. NUNES MARQUES; Julgamento: 10/11/2025; Publicação: 11/11/2025). (sem realces no original).

Segundo a decisão do ministro relator, a lei federal nº 13.756/2018, que disciplina as bets, optou por concentrar a estrutura fiscalizatória na União, em razão do interesse nacional na modalidade. Sucede que o texto legal prevê a competência dos Estados e do Distrito Federal para autorizar a exploração das loterias, desta feita nos limites da legislação federal, sem incluir os municípios.

Segundo a manifestação do STF, a competência dos municípios para legislar sobre matérias de interesse local não alcança as atividades lotéricas, que não se relacionam diretamente com necessidades imediatas de seus cidadãos ou do próprio ente local. Em seu entendimento, essa sistemática difusa e pulverizada promove “um esvaziamento drástico” da fiscalização conduzida pelo Executivo federal e dificulta a uniformização de parâmetros, regras publicitárias e

mecanismos de defesa dos direitos do consumidor e da saúde do usuário³⁴.

7. A relação do texto normativo com os anseios dos seus destinatários

Seguindo os parâmetros epistemológicos de Habermas, os processos de conhecimento devem ser imanentes aos processos de linguagem e os processos de linguagem não podem ser pensados sem uma análise de interesses, de anseios, não se reduzindo a técnicas de profissionalização e formalização, numa permanente atenção a fatores que configuram uma colonização do mundo da vida. Sob essa ótica, convém analisarem-se as estruturas da Administração Pública que se socorrem de “centros de competência” como soluções das demandas que lhe são submetidas.

Gilvan Hansen pontua que enquanto a sociedade, na ótica weberiana e da teoria sistêmica, é o conjunto dos sistemas estruturados sob a racionalidade formal, para Habermas constitui-se, pois, de um somatório de sistemas e mundo da vida, numa tensão constante que configura esta conexão. Ainda segundo o autor, Habermas detectará igualmente em Max Weber, tal como em Karl Marx, Theodor Adorno e Max Horkheimer, uma certa ambiguidade ao utilizar o conceito de racionalidade, pois assumem, segundo ele, uma noção de racionalidade de fundo instrumental-estratégico quando falam dos processos de racionalização social, mas, ao mesmo tempo, se valem de um conceito mais amplo de racionalidade para fazer a crítica social³⁵.

Na prática, Habermas reconhece o diagnóstico weberiano de que a civilização caminha concomitantemente com a institucionalização, com a racionalização, com a impessoalidade, mas, reputa que são

³⁴ Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15382783452&ext=.pdf>. Acesso em 13, dez, 2025.

³⁵ HANSEN, Gilvan Luiz. Uma perspectiva discursiva do fenômeno humano, da política e do direito. Niterói: Universidade Federal Fluminense 2022. p. 164.

necessários limites para esse cenário e que é imperioso pensar a ciência não apenas como uma produção de saberes e conhecimentos instrumentais, capazes de aumentar o domínio humano sobre a natureza, mas, de pensar a ciência como uma produção de sentido para a existência.

A ideia habermasiana de ação comunicativa, como uma resposta crítica a essa colonização do mundo da vida, para além de uma experiência psicanalítica, assume um papel de hermenêutica, funcionando como entendimento do sentido de numa relação. Há, pois, a ideia de mediação entre o particular e o universal.

No trecho em que Habermas menciona o pensamento de Hanna Arent sobre o fenômeno do poder, poder na concepção de Max Weber, no sentido de chance de impor, no âmbito de uma relação social a própria vontade contra vontades opostas e enaltece a ideia de potencial de uma vontade comum formada de uma comunicação não coagida. Não para impor as próprias convicções, decerto formadas de maneira unilateral e que não reflitam a realidade³⁶.

Chamam-se de interesses as orientações básicas que aderem a certas condições fundamentais da reprodução e da autoconstituição possíveis da espécie humana: trabalho e interação. E por isso que cada uma destas orientações não visam a satisfação de necessidades empíricas e imediatas, mas à solução de problemas sistêmicos propriamente ditos³⁷.

A título de exemplo de medida, ainda que emergencial, dado que tardia a regulamentação, o Governo do Brasil lançou plataforma que permite bloquear todos os sites de apostas de uma só vez. O Pedido voluntário bloqueia o CPF, tornando-o indisponível para novos cadastros em sites de apostas e impede o recebimento de publicidade direcionada de bets. Dentre as diversas atividades da plataforma, é possível realizar

³⁶ HABERMAS, Jürgen, 1929. Direito e democracia: entre faticidade e validade; volume I. Tradução: Flávio Beno Sieneneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.p. 189

³⁷ HANSEN, Gilvan Luiz. Uma perspectiva discursiva do fenômeno humano, da política e do direito. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2022. 231 p. 137

o Autoteste de Saúde Mental, bem como acessar o sistema e entender as especificidades e os riscos desse setor, além de poder ser direcionado para links do Ministério da Saúde.³⁸

Tal plataforma de autoexclusão foi regulamentada pela Portaria SPA/MF nº 2.579 e a Instrução Normativa SPA/MF nº 31. A IN nº 31 concedeu um prazo de trinta dias para as empresas implementarem o bloqueio do acesso dos usuários autoexcluídos e devolver eventuais valores que os apostadores tenham em suas contas. A Portaria nº 2.579 também obriga as operadoras a aplicarem, no momento do cadastro de novos apostadores, autolimites obrigatórios de tempo e de valor apostado, uma medida de cautela.

Considerações finais

A regulação dos jogos de aposta *on line*, de cota fixa, conduz a uma permanente análise em torno dos benefícios e malefícios de minoração do controle estatal das atividades do setor privado, notadamente em torno do ideário de um “paternalismo libertário”³⁹.

E sobre o “duelo político-científico” em torno dos benefícios sociais do setor público e do privado, Mazzucato pondera sobre a falsa ideia de que a imposição de limites ao Estado, colocando-se numa posição secundária, há impulsionamento do empreendedorismo e da inovação da iniciativa privada. Segundo a autora, tal retórica de contraste se mostra conveniente e dá munição para a dicotomia entre um setor privado dinâmico, inovador, competitivo e “revolucionário” e um setor público preguiçoso, burocrático, inerte e “intrometido”⁴⁰.

³⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/12/governo-do-brasil-lanca-plataforma-que-permite-bloquear-todos-os-sites-de-apostas-de-uma-so-vez>. Acesso em 22, nov.2025.

³⁹ THALER, Richard H. SUSTEIN, Cass R. **Nudge: Melhorando as decisões sobre saúde, riqueza e felicidade**. 2019.

⁴⁰ MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

E nesse cenário de argumentos repetitivos, notadamente enviados, em torno da máquina estatal, são consubstanciadas mudanças significativas em sua estrutura cujo protagonismo no sistema recai no poder legislativo e, na prática, é como se as suas funções típicas (constituente, legislativa regulamentar), correspondessem a um permissivo absoluto para uma mudança de paradigma, a boa e velha “vontade do legislador”.

Dentro da lógica convencional da separação dos poderes, segundo Binenbojm, ao Parlamento, como veículo de expressão da vontade geral, caberia o primado na elaboração das normas jurídicas, que não só limitariam como preordenariam a atuação dos órgãos administrativos. À Administração restaria, assim, uma função meramente executiva, de cumprimento mecânico da vontade já manifestada pelo legislador. Surge, destarte, a ideia da legalidade como vinculação positiva à lei: se aos particulares, em prestígio e valorização de sua autonomia pública e privada, é permitido fazer tudo aquilo que não lhes for vedado.

Referências

BARROSO, L. R. O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HABERMAS, Jürgen, 1929. Direito e democracia: entre faticidade e validade; volume I. Tradução: Flávio Beno Sieneneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997

HANSEN, Gilvan Luiz. Uma perspectiva discursiva do fenômeno humano, da política e do direito. Niterói: Universidade Federal Fluminense 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de administração pública. São Paulo: Atlas, 2010. MILLS, C. Wright. A elite no poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o

governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.

MAZZUCATO, Mariana. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MODESTO, Paulo. Centros de competência: novos personagens no mapa da organização administrativa. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-ago-28/centros-de-competencia-novos-personagens-no-mapa-da-organizacao-administrativa/#_edn1.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes; 2007.

SADDY, André. Apreciatividade e discricionariedade administrativa/ André Saddy. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.

THALER, Richard H. SUSTEIN, Cass R. Nudge: Melhorando as decisões sobre saúde, riqueza e felicidade. 2019.

WEBER, Max (1864-1920). The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction. In Robert K. Merton et al. Glencoe, Illinois: Free Press, p. 18-27, 1963. Veja, também, WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright (Org.). Max Weber: ensaios de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982. p. 229-282.

PROPOSTAS DE REGULAÇÃO DAS BETS: Análise comparativa de experiências internacionais para a definição do modelo ideal

Rebeca Faustino Vieira da Silva

Pós-graduada em Direito Administrativo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo - FGV-SP e graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Advogada atuante nas áreas de Direito Público e Regulatório, com experiência em diversos setores regulados, na estruturação de projetos de infraestrutura e gestão de contratos de concessão.

Eviane de Oliveira Silva

Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduanda em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Pós-graduada em direito econômico e regulatório pela PUC-RIO. Advogada.

Sumário: Introdução; 1. O panorama jurídico-regulatório brasileiro, 1.1 Evolução legislativa: da proibição às apostas de quota fixa, 1.2 O marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil; 2. Modelos internacionais de regulação: uma análise comparativa, 2.1 - Autoridade regulatória, 2.2 - Desenho do mercado e licenciamento, 2.3 – Instrumentos de política pública; 3. Diretrizes para o modelo brasileiro, 3.1 Análise prática dos *Trade-offs* regulatórios, 3.2 Consideração dos *trade-offs* aplicados à regulação nacional das apostas; Conclusão; Referências.

Introdução

A história da regulação dos jogos de azar no Brasil é marcada por sucessivas alternâncias entre permissividade e repressão estatal, refletindo uma interação complexa entre valores morais e interesses econômicos. Em que pese a longa trajetória do ordenamento brasileiro nesse tema, um ponto que também pode ser considerado crucial para um aumento da intensidade de discussões é a pandemia do covid-19. É o que demonstra uma pesquisa realizada pela Datahub e disponibilizado pelo

portal da CNN¹. Os resultados da pesquisa mostram um aumento de 734% desde 2021; o número de empresas de apostas saltou de 26 em 2021 para 217 em 2024. Em pesquisa feita pelo Instituto Locomotiva disponibilizado pela Agência Brasil, mostra que o número de brasileiros que apostaram nas chamadas Bets chegou a 52 milhões². O reflexo do aumento crescente do interesse nas apostas online pode ser visto também no portal do Ministério da Fazenda, que ao editar a Portaria Normativa MF nº 1330/2023, após regulamentada a regulação da atividade, em um mês teve mais de 130 empresas interessadas em obter autorização para apostas de quota fixa³.

Ao se examinar a estrutura econômica do mercado de apostas de quota fixa, observa-se que parcela significativa dos operadores que atuam no território brasileiro possui sede administrativa e licenças originárias em jurisdições estrangeiras, como é o caso da Betano e Novibet, fixadas em Malta, e da BET365 no Reino Unido.

Essa característica confere à regulação das apostas uma dimensão necessariamente transnacional, na medida em que a atuação estatal brasileira incide sobre agentes econômicos inseridos em um ambiente de concorrência regulatória global. Tal contexto impõe desafios adicionais à regulação nacional.

Nesse sentido, a análise do modelo brasileiro não pode prescindir do diálogo com experiências internacionais, não como fórmulas a serem

¹ NAKAMURA, João. CNN Brasil. Setor de apostas online cresceu 734% desde 2021, aponta pesquisa. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/negocios/setor-de-apostas-online-cresceu-734-desde-2021-aponta-pesquisa/#goog_rewarded>. Acesso em 30 dez. 2025

² COSTA, Gilberto. Agência Brasil. “Pandemia” de bets avançou mais rápido que surto da covid-19 no Brasil. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/pandemia-de-bets-avancou-mais-rapido-que-surto-da-covid-19-no-brasil>>. Acesso em 30 dez. 2025

³ Imprensa Governo Federal. Em um mês, mais de 130 empresas manifestaram interesse em autorização para apostas de quota fixa. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/em-um-mes-mais-de-130-empresas-manifestaram-interesse-em-autorizacao-para-apostas-de-quota-fixa>>. Acesso em: 30 jan. 2026. Acesso em: 30 dez. 2025

transplantadas, mas como parâmetros comparativos para compreender os limites e escolhas regulatórias disponíveis.

É nesse contexto de institucionalização recente do mercado de apostas de quota fixa, por meio das Leis Federais nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, e de rápida expansão de sua escala econômica e social, que se insere a presente pesquisa. A consolidação de um mercado digital de alta capilaridade, com crescente número de operadores e de usuários, intensifica as pressões sobre o Estado regulador, o qual divide-se entre o equilíbrio de uma série de objetivos, entre eles a arrecadação, promoção da livre concorrência, proteção do consumidor e mitigação de riscos sociais associados à atividade.

Diante desse cenário, a pesquisa orienta-se pela identificação dos desafios institucionais, normativos e regulatórios enfrentados pelo modelo brasileiro de apostas de quota fixa, a partir de uma análise comparativa com experiências internacionais selecionadas. Parte-se do pressuposto de que tais desafios decorrem das escolhas regulatórias realizadas quanto à distribuição de riscos, incentivos e responsabilidades entre Estado, mercado e sociedade.

Quanto à metodologia, o presente trabalho adota abordagem jurídico-analítica e comparativa, de natureza qualitativa. Dessa forma, a pesquisa desenvolve-se, em um primeiro momento, por meio da análise normativa e dogmática da legislação brasileira aplicável às apostas de quota fixa, com o objetivo de caracterizar o modelo regulatório vigente. Em seguida, emprega-se o método comparativo funcional, a partir do exame de experiências internacionais selecionadas, com base em eixos analíticos comuns previamente definidos, voltados à compreensão de distintos arranjos institucionais, desenhos de mercado e instrumentos regulatórios.

Por fim, os elementos obtidos na análise interna e na comparação internacional são submetidos a uma avaliação crítica de natureza institucional, orientada à identificação dos trade-offs regulatórios e dos principais desafios normativos e estruturais do modelo brasileiro, considerando sua capacidade institucional, o contexto federativo e as

tensões constitucionais inerentes à regulação de uma atividade econômica de relevante impacto social.

Com a finalidade de compreender o contexto dos desafios da regulação atual, o primeiro capítulo analisa a evolução normativa dos jogos de azar e das apostas no Brasil. Essa reconstrução histórica revela que as políticas estatais atinentes à regulação de jogos sempre foram marcadas por fundamentos valorativos, oscilando entre a proibição de inspiração moralizante, a tolerância seletiva de determinadas modalidades e a exploração direta ou indireta pelo próprio Estado. Sem a consolidação de um critério regulatório coerente e duradouro, a recente regulação das apostas de quota fixa constitui uma ruptura com o passado, resultado de pressões externas associadas à expansão do mercado digital, em detrimento a de uma revisão interna consistente dos fundamentos normativos da política pública sobre jogos.

O tema, ademais, insere-se em múltiplas agendas estruturais do Estado e envolve interesses diversos, como a contenção da crise fiscal, a redefinição da capacidade estatal de regulação e a busca por novos arranjos institucionais adequados à dinâmica do mercado de apostas. Esse contexto evidencia a insuficiência do modelo estatal clássico de provisão e controle e impõe a mobilização do setor privado não para a prestação de serviços públicos, mas para a exploração de uma atividade econômica sensível, submetida a intensa vigilância estatal. O Estado, nesse arranjo, não executa diretamente a atividade, mas autoriza, supervisiona, sanciona e arrecada, orientando-se pela preservação da livre concorrência.

Nesse contexto, a opção pela regulação atendeu predominantemente a interesses econômicos e fiscais, voltados à canalização de uma atividade já existente para o mercado formal, à ampliação da arrecadação estatal e à recuperação da capacidade de controle do Estado, mais do que à superação das contradições históricas que sempre marcaram o tratamento jurídico dos jogos de azar no país.

Já no segundo capítulo, desenvolve-se a análise comparativa dos modelos regulatórios das apostas de quota fixa adotados na Espanha, nos

Estados Unidos, na Inglaterra e em Portugal, a partir de um conjunto de eixos analíticos comuns, concebidos para permitir a identificação de distintos arranjos institucionais e estratégias regulatórias.

A comparação estrutura-se em três grandes blocos temáticos: autoridade regulatória, desenho do mercado e instrumentos de políticas públicas, nas quais se distribuem oito eixos analíticos. Esses eixos compreendem: a autoridade regulatória, responsável pelas funções de normatização, fiscalização e sancionamento; o modelo institucional, com ênfase no grau de centralização decisória e na autonomia do órgão regulador; o desenho do mercado, considerado a partir da forma de exploração da atividade e do nível de concorrência admitido; os critérios de acesso e licenciamento, que envolvem requisitos jurídicos, econômicos e técnicos para a entrada e permanência dos operadores; os instrumentos regulatórios de política pública não tributários, voltados à gestão de riscos e à internalização de externalidades negativas; as políticas de proteção ao jogador e de jogo responsável; a regulação da publicidade e do marketing; e, por fim, os mecanismos de tutela da integridade esportiva. A adoção desses eixos permite uma leitura funcional e comparável dos distintos modelos nacionais, evidenciando como cada jurisdição distribui riscos, incentivos e responsabilidades entre os atores institucionais.

Considerando a lógica construída nos capítulos anteriores, a partir do diálogo entre a reconstrução histórico-normativa interna e a comparação com experiências estrangeiras, o capítulo final examina os trade-offs regulatórios inerentes às escolhas normativas adotadas no Brasil, especialmente as tensões entre arrecadação fiscal, liberdade econômica, proteção do jogador e capacidade institucional de fiscalização. Para tanto, mobiliza parâmetros extraídos das jurisdições analisadas no capítulo comparado, não como modelos a serem replicados, mas como referências analíticas que permitem evidenciar alternativas regulatórias distintas.

Por conseguinte, viabiliza-se a identificação dos principais desafios estruturais da regulação brasileira, tais como a fragmentação de

competências, os limites da atuação estatal diante de um mercado digitalizado e transnacional e os riscos de desequilíbrio na distribuição de incentivos e responsabilidades entre Estado, operadores e sociedade.

Ao identificar tais desafios, o trabalho contribui para a compreensão crítica dos limites e das potencialidades do modelo regulatório brasileiro das apostas de quota fixa, respondendo à questão central sobre a adequação de suas escolhas institucionais frente aos trade-offs inerentes à regulação de uma atividade econômica de considerada relevância pública.

1. O panorama jurídico-regulatório brasileiro

O presente capítulo tem por objetivo delinear o panorama jurídico-regulatório brasileiro aplicável às apostas de quota fixa, estabelecendo os pressupostos normativos necessários à análise comparativa desenvolvida nos capítulos seguintes.

Para tanto, parte-se da reconstrução da evolução histórica da disciplina jurídica dos jogos de azar no Brasil. Em seguida, examina-se a configuração contemporânea da regulação das apostas de quota fixa, com destaque para o marco normativo instituído a partir das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, bem como para o desenho institucional e os instrumentos de controle.

1.1 Evolução legislativa: da proibição às apostas de quota fixa

A história dos jogos de azar no Brasil é marcada por sucessivas alternâncias entre permissividade e repressão estatal, refletindo uma interação complexa entre valores morais e interesses econômicos. Durante as primeiras décadas do século XX, especialmente nos anos 1920 e 1930, os cassinos desempenharam papel relevante na indústria do entretenimento e do turismo, com destaque para estabelecimentos

emblemáticos, como os cassinos Atlântico, Copacabana e Urca, que se tornaram símbolos de sofisticação e dinamismo cultural.⁴

A partir da promulgação do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, que instituiu a Lei das Contravenções Penais. Editada durante o Estado Novo, sob a égide da Constituição de 1937, a norma foi promulgada por Getúlio Vargas com fundamento no artigo 180 da Carta, que conferia ao Presidente da República competência para expedir decretos-leis em todas as matérias de competência legislativa da União.

Durante o regime ditatorial do Estado Novo, marcado por forte centralização do poder e por um projeto nacionalista de conformação social, o Estado buscou moldar o comportamento do cidadão brasileiro por meio de instrumentos jurídicos de controle dos costumes. A caracterização dos jogos de azar como vício social e sua tipificação como contravenção penal inserem-se nesse contexto. Ao optar pela via das contravenções, o Estado passou a dispor de um mecanismo repressivo, que dispensava a instauração de processos criminais, além de pressupor maior flexibilidade na sua aplicação.⁵

Conforme indicado nos documentos da época,⁶ prevaleceu o entendimento de que as noções de imoralidade e de jogo de azar são socialmente voláteis, sujeitas a transformações ao longo do tempo. Ao tipificar a conduta como contravenção penal, o legislador estabeleceu a ilegalidade como regra geral, convertendo qualquer forma de exploração

⁴ VIEIRA, Antônio Tostes Baêta. Memórias e histórias e narrativas sobre os cassinos cariocas: um estudo metodológico. Revista Memorare, v. 1, n. 2, p. 27-48, 2014.

⁵ DUARTE, José. Comentários à lei das contravenções penais. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

⁶ José Duarte afirma que o jogo de azar *“é um vício econômico e eticamente danoso: desorganiza o trabalho, exalta a imaginação, favorece os maus desígnios, aguça a cupidez, avita o caráter, entretém a ociosidade, gera a ruína, motiva os crimes mais graves, sobretudo contra o patrimônio, as falsidades, as chantagens, os peculatos e, por fim, insensibiliza, corrompe, degrada.”* (DUARTE, 1958)

do jogo em exceção condicionada à autorização estatal, concebida não como direito, mas como privilégio precário concedido pelo governo.⁷

Entre 1942 e 1945, ainda sob o governo Vargas, essa lógica foi aprofundada por meio da edição de decretos-leis específicos, notadamente os Decretos-Leis nº 4.866/1942 e nº 5.089/1942, que autorizaram, de maneira excepcional e temporária, a exploração de jogos de azar em localidades determinadas, como balneários, reforçando o caráter seletivo e controlado da atividade.

Esse arranjo permitiu ao Estado exercer controle político e arrecadatário sobre os grandes cassinos legalizados, ao mesmo tempo em que preservava margem de atuação para repressão de práticas populares e descentralizadas, como o jogo do bicho e as casas de jogos menores em periferias urbanas.

Com a ascensão de Eurico Gaspar Dutra, em 1946, esse cenário foi abruptamente interrompido. Por intermédio do Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril, foram revogados os atos normativos que autorizavam a exploração de jogos de azar. Para tanto, foi restabelecida a eficácia integral do regime proibitivo estabelecido desde 1941. A reativação do artigo 50 da Lei de Contravenções Penais resultou no fechamento de 71 cassinos e impactou diretamente cerca de 60 mil empregos diretos e indiretos, encerrando uma fase significativa da economia do lazer no país.⁸

Ainda que a proibição tenha sido respaldada com base em argumentações de caráter predominantemente moralizante e axiológico, o Decreto invocou a “*tradição moral, jurídica e religiosa do povo brasileiro*” e a necessidade de repressão a práticas consideradas nocivas aos bons costumes, nos termos dos fundamentos expressos no preâmbulo

⁷ AZEVEDO, Lucas Frederico Viana. *Jogos de Azar no Direito Penal Brasileiro: Antinomias e Anacronias do Controle pela Repressão Penal*. 1. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

⁸ PAIXÃO, Dário Luiz Dias; GÂNDARA, José Manoel Gonçalves. *A Legalização dos Cassinos no Brasil: uma análise comparativa das situações governamentais em outros países*. *Turismo: Visão e Ação*, v. 1, n. 2, p. 9-22, 1998.

do Decreto, conforme consta em seus considerandos. Salienta-se que a decisão de Dutra contou com apoio parlamentar e social, no contexto da redemocratização, a proibição dos jogos de azar foi defendida como expressão de um projeto moralizante de sociedade, no qual o jogo era associado à ociosidade e à corrosão dos valores do trabalho, sendo desconsiderados eventuais prejuízos econômicos e turísticos.⁹

Não obstante, a proibição nunca foi absoluta. O próprio Estado brasileiro manteve, paralelamente, a exploração de modalidades específicas de jogo, notadamente as loterias. O Decreto-Lei nº 6.259/1944 preservou a possibilidade de exploração lotérica pela União e pelos estados.

Tal arranjo evidenciou uma contradição estrutural, essa ambiguidade também se manifestou no tratamento conferido a outras modalidades, como as corridas de cavalo, que permaneceram autorizadas quando realizadas em hipódromos oficialmente reconhecidos, e jogos de bingo. No período da redemocratização, a Lei nº 8.672/1993 (Lei Zico) autorizou a realização de bingos por entidades esportivas como mecanismo de financiamento do desporto, regime posteriormente reformulado pela Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé).

Sob a ordem constitucional de 1988, essa lógica passou a ser progressivamente tensionada. A Constituição consagrou princípios como a livre iniciativa, a livre concorrência e a valorização da atividade econômica privada, ao mesmo tempo em que reconheceu expressamente a arrecadação oriunda de concursos de prognósticos como fonte de financiamento da seguridade social. A Lei nº 8.212/1991 reforçou essa diretriz ao incluir as apostas e loterias no conceito de concursos de prognósticos, explicitando a destinação pública de suas receitas.¹⁰

⁹ FEIJÓ, Ricardo de Paula. A regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro. Curitiba, 2021.

¹⁰ CARVALHO, Priscila Cortez de. A regulamentação dos jogos no Brasil: análise da alteração da natureza jurídica do contrato de jogos e apostas e os impactos sobre a interpretação das relações inter partes nos jogos de habilidade (pôquer) presencial e online. 2023.

Apesar disso, a legislação permaneceu instável. No início dos anos 2000, medidas provisórias voltaram a restringir a atividade, culminando na qualificação dos bingos como serviço público de competência exclusiva da União. A edição de medidas provisórias como as MPs nº 2.044/2000 e nº 2.216-37/2001 consolidaram a centralização federativa do tema e serviu para esvaziar iniciativas estaduais de regulamentação.¹¹

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, por meio das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 492 e 493, e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4986, decidiu para declarar não recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os arts. 1º e 32, caput e § 1º, do Decreto-Lei 204/1967, possibilitando a exploração lotérica pelos Estados.¹²

Nesse contexto de contradições normativas, disputas institucionais e reconfiguração constitucional que se insere a promulgação da Lei Federal nº 13.756/2018, a qual instituiu a modalidade lotérica das apostas de quota fixa. A norma sinalizou uma inflexão relevante na política pública brasileira sobre jogos de azar, ao reconhecer formalmente uma atividade até então marginalizada e possibilitar sua regulamentação, estipulada na Lei nº 14.790/2023. Assim, a trajetória dos cassinos e dos jogos de azar no Brasil constitui elemento fundamental para compreender a gênese, os limites e as tensões do atual modelo regulatório das BETs, no presente artigo abordadas, estritamente, como apostas de quota fixa.

¹¹ CARVALHO, Priscila Cortez de. A regulamentação dos jogos no Brasil: análise da alteração da natureza jurídica do contrato de jogos e apostas e os impactos sobre a interpretação das relações inter partes nos jogos de habilidade (pôquer) presencial e online. 2023.

¹² FEIJÓ, Ricardo de Paula. A regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro. Curitiba, 2021.

1.2 O marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil

O regime jurídico de regulação das apostas no Brasil revela uma transformação de paradigma, ao ser marcada pela transição de um modelo proibitivo, de inspiração moralista, para um regime de institucionalização e regulação estatal orientado por racionalidade fiscal e mitigação de riscos sociais.

Durante grande parte do século XX, a postura repressiva em relação às apostas, consagrada inicialmente pela criminalização genérica dessas práticas na Lei de Contravenções Penais de 1941 foi amplamente justificada por fundamentos de cunho moral e paternalista. Todavia, a experiência histórica demonstrou a limitada eficácia desse modelo repressivo. A permanência de práticas relacionadas ao jogo do bicho, bingos, entre outras classificadas como jogo de azar evidenciou a dissociação entre a norma proibitiva e a realidade fática. Esse descompasso foi consideravelmente evidenciado com a expansão das apostas on-line, impulsionada pelo avanço tecnológico e pela digitalização dos serviços, que permitiu a atuação massiva de operadores sediados no exterior, fora do alcance do poder de polícia estatal, sem qualquer controle fiscal, regulatório ou de proteção ao consumidor brasileiro.¹³

Nesse contexto, a Lei Federal nº 13.756/2018 representa o marco inaugural da mudança de paradigma ao criar, no âmbito do sistema nacional de loterias, a modalidade de apostas de quota fixa, definida como aquela em que o apostador conhece previamente o fator de multiplicação do valor apostado em relação ao prêmio potencial. A norma reconheceu essa atividade como serviço público de titularidade da União, a ser explorado em ambiente concorrencial por agentes privados, inaugurando um modelo híbrido que combina monopólio jurídico estatal com execução descentralizada. Embora inovadora, a lei limitou-se a

¹³ FERREIRA, Caio Porto. The Legalization and Regulation of Bets in Brazil: A Critical Analysis of Unconstitutionality Actions in Light of the General Theory of Law. *Beijing Law Review*, v. 16, n. 01, p. 318–330, 2025.

estabelecer diretrizes gerais, deixando em aberto aspectos centrais da regulação, como critérios de autorização, mecanismos de fiscalização, proteção de dados, prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao jogo problemático, o que resultou, na prática, em um período de prolongada lacuna regulatória.

A consolidação do regime jurídico das apostas de quota fixa somente se deu com a edição da Lei Federal nº 14.790/2023, que promoveu a regulamentação abrangente do setor. Nessa toada, a norma autorizou expressamente a exploração de apostas sobre eventos esportivos reais, bem como sobre jogos on-line, definidos como eventos virtuais cujo resultado decorre de geradores aleatórios certificados, além de estabelecer requisitos rigorosos para a atuação dos operadores e instituir um modelo de regulação intensiva, com forte apoio em soluções tecnológicas. Destaca-se, nesse cenário, a criação da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), vinculada ao Ministério da Fazenda, à qual foram atribuídas competências para autorizar, supervisionar, fiscalizar e sancionar as empresas operadoras, bem como para editar atos normativos complementares.

A arquitetura regulatória delineada a partir de 2023 revela inspiração em modelos internacionais de regulação responsiva, ao exigir, entre outros pontos, mecanismos de verificação de identidade e reconhecimento facial dos apostadores, políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, medidas de integridade esportiva e instrumentos de mitigação de danos associados ao jogo compulsivo.

Trata-se, portanto, de um regime que assume a regulação como instrumento de gestão de riscos, internalizando externalidades negativas e convertendo a atividade em fonte relevante de arrecadação tributária, frequentemente caracterizada pela doutrina como uma forma de “tributação voluntária”.

Não obstante o avanço normativo, o modelo brasileiro de regulação das apostas enfrenta desafios relevantes no plano constitucional e institucional. Atualmente, tramitam no Supremo

Tribunal Federal ações diretas de inconstitucionalidade, notadamente as ADIs nº 7721, 7723 e 7749, que questionam a compatibilidade do regime jurídico das apostas de quota fixa com direitos fundamentais, especialmente no que se refere aos impactos da atividade sobre a saúde mental dos usuários, o endividamento das famílias e a proteção da economia popular. Essas ações evidenciam que, embora o legislador tenha optado pela regulação como resposta à ineficácia da proibição, persistem tensões quanto aos limites da atuação estatal na legitimação e exploração econômica de atividades tradicionalmente associadas a riscos sociais elevados.

Assim, o atual estágio da regulação das apostas no Brasil pode ser compreendido como um modelo em consolidação, caracterizado por forte intervenção normativa, centralização institucional na União e intensa dependência de instrumentos tecnológicos de controle. A efetividade desse regime dependerá não apenas da capacidade operacional da SPA, mas também da forma como o Poder Judiciário irá equacionar as tensões constitucionais emergentes, definindo os contornos definitivos entre liberdade econômica, arrecadação estatal e proteção de direitos fundamentais.

A legislação brasileira que disciplina que a atividade não é considerada de livre exercício, dependendo de autorização prévia do Ministério da Fazenda, restrita a pessoas jurídicas constituídas no Brasil, com sede e administração no território nacional e participação societária mínima de 20% de capital detido por brasileiro.

Destaca-se que a autorização é onerosa e temporária, constituindo barreira de entrada para a operação, uma vez que, para operar legalmente, a empresa deve pagar outorga de até R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), válida por cinco anos, a qual permite a exploração de até três marcas comerciais distintas.

Ademais, exige-se, ainda, comprovação de capacidade técnica, incluindo experiência prévia no setor, adoção de sistemas tecnológicos auditáveis e certificados. Quanto a regras de integridade, vedando a participação de atletas, árbitros, dirigentes e quaisquer pessoas com

influência sobre os resultados, além de obrigar o reporte de indícios de manipulação ao Ministério da Fazenda no prazo máximo de cinco dias úteis, bem como a adesão a redes internacionais de monitoramento.

No plano da proteção ao apostador, são estabelecidas salvaguardas obrigatórias de jogo responsável, como a proibição absoluta de apostas por menores de 18 anos, a identificação compulsória dos usuários, a possibilidade de fixação de limites de tempo e de perdas financeiras, a vedação de bônus promocionais destinados à indução ao jogo e a proibição do uso de cartões de crédito.

Ainda, a publicidade é igualmente regulada, devendo conter avisos de desestímulo ao jogo, sendo vedada a associação da atividade ao enriquecimento ou a estratégias de atração de crianças e adolescentes. A fiscalização compete à Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), que pode aplicar sanções severas, incluindo multas de até R\$ R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) por infração, além da suspensão ou cassação da autorização de funcionamento, reforçando o caráter rigoroso e preventivo do modelo regulatório adotado.

2. Modelos internacionais de regulação: uma análise comparativa

O presente capítulo tem por objetivo examinar, em perspectiva comparada, os principais modelos internacionais de regulação das apostas, com especial enfoque nas apostas esportivas e nos jogos on-line de quota fixa, a fim de situar o modelo brasileiro em um contexto regulatório mais amplo e identificar padrões, convergências e *trade-offs* adotados em diferentes ordenamentos jurídicos.

A análise comparativa parte da premissa de que a regulação das apostas não se resume à opção entre proibição ou liberalização, mas envolve escolhas institucionais complexas relacionadas à arquitetura regulatória, ao desenho do mercado, à proteção de interesses públicos sensíveis e à gestão de riscos sociais associados à atividade. Nesse sentido, o capítulo busca evidenciar como diferentes países estruturaram seus regimes regulatórios, buscando mitigar desafios comuns, como a

integridade esportiva, a proteção do consumidor, o combate à ilegalidade e a organização do poder de polícia sobre atividades econômicas de risco.

Para fins metodológicos, a comparação é organizada a partir de três eixos regulatórios centrais, os quais permitem uma análise funcional dos modelos selecionados, independentemente de suas especificidades econômicas ou fiscais. O primeiro eixo refere-se à autoridade regulatória, compreendida como o arranjo institucional responsável pela formulação, implementação, supervisão e fiscalização da política pública de apostas, incluindo o grau de centralização, autonomia e coordenação estatal. O segundo eixo diz respeito ao desenho do mercado e ao regime de licenciamento, abrangendo aspectos como modelo de acesso (podendo este ser aberto, restritivo ou descentralizado), critérios de autorização, exigências de conformidade e mecanismos de controle dos operadores. O terceiro eixo contempla os instrumentos de política pública, com destaque para regras de publicidade, medidas de proteção ao apostador, mecanismos de integridade esportiva e sistemas de prevenção a práticas ilícitas, como a manipulação de resultados.

Destaca-se que a presente análise comparativa exclui parâmetros tributários, como carga fiscal, base de cálculo ou destinação de receitas, concentrando-se nos aspectos regulatórios e institucionais do setor. Essa opção metodológica visa evitar distorções decorrentes de diferenças macroeconômicas entre os países analisados e preservar o foco na lógica de incentivos regulatórios, especialmente no que se refere à governança do mercado, à proteção de direitos e à eficácia do controle estatal.

Os países selecionados como objeto de estudo foram Reino Unido, Estados Unidos, Portugal e Espanha, os quais apresentaram modelos regulatórios distintos na medida necessária para uma avaliação comparativa robusta. O Reino Unido figura como exemplo de regulação centralizada e liberal, com mercado maduro e autoridade regulatória independente. Os Estados Unidos ilustram um modelo descentralizado e policêntrico, baseado na autonomia regulatória dos entes subnacionais, articulada por mecanismos federais indiretos. Portugal e Espanha, por sua vez, configuram modelos centralizados de matriz europeia

continental, com diferentes graus de restrição e intervenção estatal, especialmente no tocante à publicidade e à proteção do jogador.

A partir dessa análise comparativa, o capítulo busca oferecer subsídios teóricos e empíricos para a compreensão crítica do modelo brasileiro de regulação das apostas, permitindo avaliar em que medida as escolhas normativas adotadas no Brasil se aproximam ou se afastam das experiências internacionais e quais desafios estruturais tendem a se repetir em contextos regulatórios distintos.

2.1. Autoridade regulatória

A análise comparativa dos modelos internacionais de regulação das apostas evidencia a existência de distintos arranjos institucionais para o exercício do poder regulatório e de polícia administrativa sobre o setor. Em termos gerais, é possível identificar dois modelos predominantes: (i) o modelo de autoridades regulatórias dotadas de elevada autonomia técnica e decisória, ainda que vinculadas formalmente ao Estado, e (ii) o modelo de órgãos integrados à estrutura do Poder Executivo, com menor grau de independência administrativa e decisória. A forma como cada ordenamento equaciona essa escolha institucional produz impactos sobre a estabilidade regulatória e a credibilidade do mercado regulado.

No Reino Unido, a regulação das apostas é exercida pela Gambling Commission, autoridade criada pelo Gambling Act 2005 com competência centralizada para supervisionar jogos de azar, apostas esportivas e loterias. Trata-se de um modelo institucional unificado e nacional, caracterizado por elevada autonomia técnica e decisória.¹⁴

Embora inserida na estrutura estatal, a Gambling Commission atua com base em deveres definidos, orientados pelos objetivos de licenciamento previstos em lei, notadamente a prevenção de crimes, a garantia da lisura das apostas e a proteção de crianças e pessoas

¹⁴ FEIJÓ, Ricardo de Paula. *A regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro*. Curitiba, 2021.

vulneráveis. O modelo britânico parte de uma lógica de mercado aberto (*open market*), mas condiciona a permissão da atividade econômica à compatibilidade com esses objetivos regulatórios, conferindo ao regulador amplos poderes de supervisão, sanção e retirada de licenças. A independência funcional da Gambling Commission é considerada elemento inerente ao modelo regulatório adotado.

Nos Estados Unidos, a autoridade regulatória apresenta configuração substancialmente distinta, em razão da opção constitucional e jurisprudencial pela descentralização. A decisão da Suprema Corte no caso *Murphy v. NCAA* (2018) reconheceu a competência dos estados para legislar e regular as apostas esportivas, inexistindo, portanto, um regulador nacional setorial.¹⁵

Consequentemente, cada estado estrutura seu próprio regime institucional. O Estado de Nevada, frequentemente utilizado como referência internacional, adota um modelo de duplo controle, composto pelo Nevada Gaming Control Board, o qual é responsável pela fiscalização, investigação e instrução dos processos, bem como pela Nevada Gaming Commission, incumbida das decisões normativas e adjudicatórias. Esse arranjo referencial é marcado por elevada autonomia técnica, uma vez que os membros dos órgãos reguladores possuem mandatos estáveis e somente podem ser destituídos em hipóteses legalmente tipificadas, mediante procedimento formal e audiência pública.¹⁶

Dessa forma, o referido desenho institucional possibilita minimizar interferências políticas e proteger a atuação regulatória em um setor considerado estratégico para a economia local, ancorando-se na noção de “confiança pública” (*public trust*) como fundamento da legitimidade regulatória.

¹⁵ HORTA, Ricardo Garcia; SOUZA, Claudio Ganda de. Apostas esportivas. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 11, n. 11, p. 33–49, 28 set. 2023.

¹⁶ FEIJÓ, Ricardo de Paula. *A regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro*. Curitiba, 2021.

Em contraste, Portugal adota um modelo centralizado com menor grau de autonomia institucional. Em Portugal, o mercado de jogos é regulado pelo Decreto-Lei nº 129/2012¹⁷ e pelo Decreto-Lei nº 66/2015¹⁸. A regulação das apostas e dos jogos, tanto físicos quanto online, é atribuída ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ), órgão integrado ao Instituto do Turismo de Portugal e subordinado à Secretaria de Estado responsável pela área do turismo. Embora detenha competências relevantes de fiscalização, licenciamento e sanção, o SRIJ não possui independência decisória comparável à observada nos modelos britânico ou norte-americano. A vinculação direta à administração central implica maior exposição a diretrizes políticas conjunturais. Por conseguinte, tal configuração tem potencial de limitar a atuação técnica do regulador e reduzir sua capacidade de agir de forma contramajoritária em contextos de pressão econômica ou fiscal.

A Espanha apresenta um modelo intermediário. A regulamentação dos jogos é feita pela Lei nº 13/2011¹⁹. A referida lei é aplicada a jogos lotéricos e de apostas, inclusive aqueles exercidos por meio eletrônicos/online²⁰. A regulação dos jogos é realizada pelo

¹⁷ PORTUGAL. Decreto-Lei nº 129, de 22 de junho de 2012. Aprova a orgânica do Instituto do Turismo de Portugal, I. P. Lisboa.

¹⁸ PORTUGAL. Decreto-Lei nº 66, de 29 de abril de 2015. Aprova o regime jurídico dos jogos e apostas online. Lisboa.

¹⁹ ESPANHA. Lei nº 13, de 27 de maio de 2011. De regulación del juego. . Madri, 29 maio 2011

²⁰ Artículo 2. Ámbito de aplicación. 1. Dentro del objeto definido en el artículo anterior, se incluyen en el ámbito de aplicación de esta Ley las siguientes actividades de juego cuando la actividad desarrollada tenga ámbito estatal: a) Las actividades de juego de loterías, apuestas y otras cualesquiera, en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma, sobre resultados futuros e inciertos, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. b) Las rifas y concursos, en los que la participación se realiza mediante una contraprestación económica. c) Los juegos de carácter ocasional, que se diferencian del resto de los juegos previstos en los apartados anteriores por su carácter esporádico. d) Las actividades de juego transfronterizas,

Ministério da Economia e Fazenda²¹, por meio da Comissão Nacional de Jogos²².

Considerando as peculiaridades do país europeu e a necessidade de proteção aos consumidores e apostadores, por meio do Real Decreto 139/2020, foi instituída a Direção Geral de Regulamentação do Jogo vinculada à Secretaria Geral de Consumo e Jogo, sendo esta vinculada ao Ministério dos Direitos Sociais, Consumo e Agenda 2030²³.

esto es, las realizadas por las personas físicas o jurídicas radicadas fuera de España que organicen u ofrezcan actividades de juegos a residentes en España. Se incluyen asimismo en el ámbito de aplicación de esta Ley las actividades de publicidad, promoción y patrocinio relativas a las actividades de juego relacionadas en el presente apartado.

²¹ Artículo 5. Regulación de los juegos. 1. El Ministerio de Economía y Hacienda establecerá, por Orden Ministerial, la reglamentación básica para el desarrollo de cada juego o, en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para la aprobación de su práctica o desarrollo. (...)

²² Artículo 21. Funciones. Son funciones de la Comisión Nacional del Juego, las siguientes: 1. Desarrollar la regulación básica de los juegos y las bases generales de los juegos esporádicos cuando así se determine en la Orden Ministerial que las apruebe. 2. Proponer al titular del Ministerio de Economía y Hacienda los pliegos de bases de los procedimientos a los que se refiere el artículo 10.1 de esta Ley y conceder los títulos habilitantes necesarios para la práctica de las actividades reguladas objeto de esta Ley.

Artículo 23. Competencia regulatoria. 1. La Comisión Nacional del Juego podrá dictar aquellas disposiciones que exijan el desarrollo y ejecución de las normas contenidas en esta Ley, en los Reales Decretos aprobados por el Gobierno o en las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello. Estas disposiciones se elaborarán por la propia Comisión Nacional del Juego, previos los informes técnicos y jurídicos oportunos de los servicios competentes de la misma, y la consulta, en su caso, a las Comunidades Autónomas. Tales disposiciones serán aprobadas por el Consejo de la Comisión Nacional del Juego y no surtirán efectos hasta su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 2 del Código Civil.

²³ Real Decreto 139/2020. Artículo 20. Ministerio de Consumo. El Ministerio de Consumo se estructura en los siguientes órganos directivos: A) La Secretaría General de Consumo y Juego, con rango de Subsecretaría, de la que depende: 1.º La Dirección

Sendo a Direção Geral de Regulamentação do Jogo, o órgão responsável pela regulamentação, autorização, supervisão, coordenação, controle e, quando necessário, sanção das atividades de jogo a nível estatal²⁴. Embora não se configure como uma autoridade regulatória independente, a DGOJ dispõe de autonomia administrativa e técnica para editar atos normativos, fiscalizar operadores e impor sanções. Ainda assim, sua inserção direta na estrutura do Poder Executivo implica limites à sua independência institucional, especialmente quando comparada a modelos que preveem mandatos fixos e maior blindagem contra interferências políticas.

De acordo com a Lei podem ser operadores de jogos tanto pessoa física como jurídica de direito público ou privado²⁵, entretanto, a lei prevê o chamado “*Los juegos de carácter ocasional*”, caracterizado por seu aspecto esporádico, neste somente pessoas jurídicas podem ser operadoras²⁶.

Quanto às pessoas físicas, nem todas podem participar de jogos, sendo que além dos menores de idade, acionistas, proprietários das

General de Consumo. 2.º La Dirección General de Ordenación del Juego. B) La Subsecretaría de Consumo, de la que depende la Secretaría General Técnica.

²⁴ Real Decreto 495/2020. Artículo 4. Dirección General de Ordenación del Juego. 1. La Dirección General de Ordenación de Juego es el órgano al que corresponde el ejercicio de las funciones de regulación, autorización, supervisión, coordinación, control y, en su caso, sanción, de las actividades de juego de ámbito estatal.

²⁵ Artículo 13. Los operadores. 1. La organización y explotación de las actividades objeto de esta Ley podrá ser, según cada caso, efectuada por personas físicas o jurídicas, entidades públicas o privadas, con nacionalidad española o de un país perteneciente al Espacio Económico Europeo y que tengan al menos un representante permanente en España.

²⁶ Artículo 13. (...)

Únicamente podrán participar en el procedimiento concurrencial de licencias generales para la explotación y comercialización de juegos que no tengan carácter ocasional, las personas jurídicas con forma de sociedad anónima que tengan como único objeto social la organización, comercialización y explotación de juegos, constituyéndose, a dicho efecto, como operadores de juegos o apuestas.

operadoras, diretoras de entidades desportivas, o presidente, conselheiros e diretores da Comissão Nacional de Jogos.

A comparação entre esses arranjos institucionais revela que a principal variável distintiva reside no grau de autonomia decisória do regulador e na sua capacidade de adotar decisões técnicas sem ingerência política direta. Modelos como o de Nevada e do Reino Unido priorizam a independência regulatória como condição para a credibilidade do mercado e para a proteção de interesses públicos sensíveis. Já os modelos português e espanhol, embora operacionais e juridicamente estruturados, tratam a regulação das apostas como uma função administrativa típica, exercida por órgãos vinculados ao Executivo, o que pode comprometer a neutralidade técnica em determinadas circunstâncias.

A referida diferença institucional constitui elemento central para a compreensão dos *trade-offs* regulatórios e servirá de parâmetro relevante para a análise crítica do modelo brasileiro nos capítulos subsequentes.

2.2. Desenho do mercado e licenciamento

O desenho regulatório do mercado de apostas e as disposições em relação ao licenciamento adotadas pelos países avaliados variam conforme as prioridades de política pública subjacentes à intervenção estatal. Em termos gerais, os modelos analisados oscilam entre regimes de livre concorrência mediante autorização administrativa, mercados restritivos baseados em concessões exclusivas e arranjos híbridos, nos quais convivem lógicas distintas para jogos físicos e apostas on-line. A principal distinção jurídica reside na escolha entre limitar previamente o número de operadores autorizados ou permitir o ingresso de qualquer agente econômico que atenda aos requisitos legais e regulatórios.

No Reino Unido, o desenho do mercado é estruturado sob a lógica de um mercado aberto, consolidado pelo Gambling Act 2005. O modelo britânico abandonou a concepção tradicional de “demanda não estimulada”, que justificava a contenção da oferta de jogos, e passou a

priorizar a liberdade de escolha do consumidor, condicionada à proteção de interesses públicos sensíveis.

Portanto, não há limitação numérica prévia de licenças. Dessa forma, o regulador possui o dever estatutário de permitir a exploração da atividade sempre que o operador demonstre conformidade com os objetivos legais do licenciamento. Ressalta-se que os critérios de acesso são rigorosos e centrados em elevados padrões de compliance, *due diligence* e transparência, funcionando como filtros qualitativos, e não quantitativos, à entrada no mercado. A concorrência é, portanto, estimulada como instrumento de eficiência econômica, desde que compatível com a proteção do consumidor e a integridade do sistema.

Nos Estados Unidos, o desenho do mercado é marcado pela fragmentação regulatória, decorrente da autonomia conferida aos estados para legislar e regular as apostas. Cada ente subnacional define seu próprio modelo, que pode variar entre monopólios estatais, mercados com número limitado de licenças ou regimes amplamente concorrenciais. Novamente, ao tomar Nevada como referência, observa-se a adoção de um modelo de livre concorrência, no qual não há teto legal para o número de operadores autorizados e, assim, qualquer interessado que cumpra os requisitos regulatórios pode ingressar no mercado.²⁷

O licenciamento, contudo, é tratado como um privilégio revogável, e não como um direito subjetivo. O processo de *due diligence* é um dos mais rigorosos internacionalmente, exigindo investigação aprofundada sobre a idoneidade moral, a honestidade e a integridade do operador, de seus sócios e financiadores, além da comprovação de robusta capacidade financeira para garantir o pagamento de prêmios e o cumprimento das obrigações regulatórias.

Em Portugal, o desenho do mercado apresenta um sistema dual, no qual coexistem lógicas regulatórias distintas para o jogo físico e para as apostas on-line. No segmento físico, regulamentado pelo Decreto-Lei

²⁷ FEIJÓ, Ricardo de Paula. A regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro. Curitiba, 2021.

nº 67/2015²⁸, o modelo é fortemente restritivo, baseado em concessões exclusivas atribuídas por meio de concurso público, com monopólios territoriais em zonas de jogo previamente delimitadas. Trata-se de um regime jurídico típico de concessão administrativa, orientado por objetivos de política turística e arrecadatória.

Por outro lado, em relação às apostas on-line regulamentada pelo Decreto-Lei nº 66/2015²⁹, o país adota formalmente um regime de concorrência aberta, mediante licenças administrativas de duração limitada de três anos, podendo ser prorrogada por igual período, concedidas apenas a pessoas jurídicas³⁰. Ainda assim, os critérios de acesso permanecem elevados, com exigências técnicas, financeiras e operacionais rigorosas, incluindo sistemas de controle, mecanismos de auto exclusão e limites de aposta, além da necessidade de caução, em valores entre cem e quinhentos mil euros. Na prática, a combinação entre burocracia intensa e barreiras regulatórias relevantes resulta em um mercado mais fechado, com número reduzido de operadores ativos. Em relação aos consumidores, apesar da longa história de Portugal no mercado de jogos, o Decreto-Lei nº 66/2015, proíbe que além dos menores de idade, pessoas ligadas a administração pública façam parte desse mercado³¹

²⁸ PORTUGAL. Decreto-Lei nº 67, de 29 de abril de 2015. . Lisboa.

²⁹ PORTUGAL. Decreto-Lei nº 66, de 29 de abril de 2015. Aprova o regime jurídico dos jogos e apostas online. Lisboa.

³⁰ Artigo 9.º Atribuição da exploração 1 - A exploração de jogos e apostas online é atribuída pela entidade de controlo, inspeção e regulação, mediante licença, a pessoas coletivas privadas, constituídas sob a forma de sociedade anónima ou equivalente, com sede num Estado-Membro da União Europeia, ou num Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu que esteja vinculado à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e do combate à fraude e ao branqueamento de capitais, desde que, no caso de sociedades estrangeiras, tenham sucursal em Portugal. 2 - A exploração de jogos e apostas online só pode ser atribuída a pessoas coletivas cujo objeto preveja, ao longo do prazo de vigência da licença, a exploração de jogos e apostas.

³¹ Artigo 6.º Proibições É proibida a prática de jogos e apostas online, diretamente ou por interposta pessoa: a) Aos titulares dos órgãos de soberania e aos Representantes

A Espanha, por sua vez, adota um modelo classificado como mercado aberto moderado. Isto porque, o licenciamento é centralizado em nível nacional para operações de abrangência estatal, afastando a lógica de concessões exclusivas. Nesta toada, o ingresso de operadores é permitido, desde que atendidos requisitos técnicos e formais significativos, especialmente relacionados à segurança dos sistemas, à proteção de dados e à defesa do consumidor.

As pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado que desejarem obter licença para operarem no mercado de jogos, precisam pedir autorização a Comissão Nacional de Jogos e seguir alguns critérios impostos pela Lei nº 13/2011³².

Para obter a autorização, os operadores ao apresentarem o requerimento precisam fornecer informações sobre natureza, modalidade e atividades que desejem desempenhar, além de informar dados como

da República para as Regiões Autónomas; b) Aos titulares dos órgãos de Governo das Regiões Autónomas; c) Aos Magistrados do Ministério Público, às autoridades policiais, às forças de segurança e seus agentes; d) Aos menores e aos maiores acompanhados, dependentes de representação ou de autorização prévia para a prática de atos patrimoniais; e) Àqueles que, voluntária ou judicialmente, estejam impedidos de jogar; f) Aos titulares dos órgãos sociais das entidades exploradoras relativamente ao sítio na Internet dessa mesma entidade; g) Aos trabalhadores das entidades exploradoras, relativamente ao sítio na Internet dessa mesma entidade; h) A qualquer pessoa que tenha ou possa ter acesso aos sistemas informáticos dos jogos e apostas online de um determinado sítio na Internet; i) A quaisquer pessoas, tais como os dirigentes desportivos, os técnicos desportivos, os treinadores, os praticantes desportivos, profissionais e amadores, os juizes, os árbitros, os empresários desportivos e os responsáveis das entidades organizadoras das competições e provas desportivas e das competições e corridas de cavalos objeto de aposta, quando, direta ou indiretamente, tenham ou possam ter qualquer intervenção no resultado dos eventos; j) Aos trabalhadores da entidade de controlo, inspeção e regulação que exerçam tais competências, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 47.º.

³² Artículo 9. Sometimiento de la actividad del juego a la previa obtención de título habilitante. 1. El ejercicio de las actividades no reservadas que son objeto de esta Ley queda sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante, en los términos previstos en los artículos siguientes. De conformidad con esta Ley son títulos habilitantes las licencias y autorizaciones de actividades de juego.

capital social e endereço. O prazo das licenças é de dez anos, podendo ser prorrogadas por até igual período³³.

Embora imponha limites regulatórios relevantes, o modelo espanhol se mostra mais permeável à concorrência do que o sistema português, sendo frequentemente apontado como referência intermediária entre regimes excessivamente restritivos e modelos de abertura ampla.

A análise comparativa evidencia que os modelos baseados em autorizações em regime concorrencial, como no Reino Unido e em determinados estados norte-americanos, utilizam o licenciamento como instrumento de filtragem qualitativa, preservando a dinâmica de mercado. Por outro lado, os regimes baseados em concessões exclusivas ou em licenciamento excessivamente restritivo, como no caso português, tendem a limitar a entrada de operadores e a concentrar a exploração da atividade, priorizando objetivos arrecadatórios ou de controle estatal. Ainda, o modelo espanhol busca equilibrar abertura de mercado e controle regulatório, oferecendo um arranjo institucional relevante para análises comparativas e para a reflexão sobre o desenho regulatório das apostas no cenário internacional.

2.3. Instrumentos de política pública

A análise dos instrumentos regulatórios de política pública evidencia como diferentes ordenamentos jurídicos buscam equilibrar a exploração econômica das apostas com a proteção de interesses públicos sensíveis, tais como a saúde mental dos jogadores, a integridade das competições esportivas e a proteção de grupos vulneráveis. Ao contrário do eixo institucional e do desenho de mercado, que tratam da arquitetura do sistema regulatório, este eixo examina os mecanismos materiais de intervenção estatal, por meio dos quais a regulação se concretiza.

³³ Artículo 10. Licencias generales. (...)

6. Las licencias generales tendrán una duración de 10 años y serán prorrogables por un periodo de idéntica duración.

Sob essa perspectiva, observa-se que os países analisados compartilham marcos normativos estruturantes relativamente claros, mas divergem quanto à intensidade, à sofisticação e à centralização dos instrumentos de proteção ao jogador, de controle da publicidade e de preservação da integridade esportiva.

No Reino Unido, o Gambling Act 2005 constitui o eixo normativo central da política pública de regulação do jogo. O modelo britânico caracteriza-se por forte ênfase no *responsible gambling*, concebido não apenas como dever do operador, mas como objetivo regulatório. Por essa razão, os instrumentos incluem sistemas amplos de autoexclusão, limites voluntários de tempo e de perdas financeiras, bem como o monitoramento ativo de padrões de comportamento considerados de risco. A lógica subjacente é a de intervenção precoce e proporcional, buscando identificar sinais de jogo exacerbado antes que se consolidem danos mais graves.

No campo da publicidade, o Reino Unido adota um modelo de autorregulação reforçada, complementado por restrições progressivas impostas pelo regulador, culminando no compromisso setorial de banimento do patrocínio de camisas esportivas a partir da temporada de 2026. No que se refere à integridade esportiva, destaca-se a cooperação institucionalizada entre regulador, operadores e entidades esportivas, com sistemas estruturados de troca de informações para prevenção de *match-fixing*.

Nos Estados Unidos, os instrumentos regulatórios refletem a fragmentação do modelo federativo. O marco jurídico geral decorre da decisão da Suprema Corte no caso *Murphy v. NCAA* (2018), que devolve aos estados a competência para regular as apostas esportivas, sendo a disciplina material definida por legislações estaduais específicas. Como consequência, as medidas de proteção ao jogador variam significativamente entre as jurisdições. Em alguns estados, há restrições adicionais, como a proibição de apostas em esportes universitários locais ou a imposição de limites específicos à publicidade. Em termos gerais, o foco regulatório recai menos sobre políticas amplas de jogo responsável

e mais sobre o controle de idade mínima, a idoneidade dos operadores e a integridade das operações.³⁴

Nesse cenário, a publicidade é regulada de forma heterogênea, dependendo da legislação estadual aplicável, enquanto a integridade esportiva é assegurada por mecanismos combinados, envolvendo ligas esportivas profissionais, operadores licenciados e autoridades reguladoras estaduais, sem um sistema nacional unificado de monitoramento.

Em Portugal, o Decreto-Lei nº 66/2015 estrutura um modelo marcadamente intervencionista, especialmente em relação à proteção do jogador, bem como à publicidade³⁵. O decreto-lei alterou o código de publicidade de 1990³⁶ para incluir regras de publicidade relacionadas ao mercado de jogos, objetivando proteger pessoas de grupos vulneráveis e de risco, como os menores de idade. No campo da integridade esportiva, os operadores estão sujeitos a deveres expressos de cooperação, incluindo o reporte de indícios de manipulação de resultados às autoridades competentes, notadamente ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ), evidenciando um modelo de controle direto e centralizado³⁷.

³⁴ HORTA, Ricardo Garcia; SOUZA, Claudio Ganda de. Apostas esportivas. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 11, n. 11, p. 33–49, 28 set. 2023.

³⁵ PORTUGAL. Decreto-Lei nº 66, de 29 de abril de 2015. APROVA O REGIME JURÍDICO DOS JOGOS E APOSTAS ONLINE. Lisboa.

³⁶ PORTUGAL. Decreto-Lei nº 330, de 23 de outubro de 1990. Código da publicidade. . Lisboa.

³⁷ Artigo 26.º Obrigações das entidades exploradoras 1 - Sem prejuízo do cumprimento das demais obrigações constantes do RJO e das que decorrem da respetiva licença, as entidades exploradoras, no exercício da atividade de exploração de jogos e apostas online, obrigam-se, nomeadamente, a: a) Pagar as taxas devidas nos termos do RJO; b) Instalar e manter um sistema técnico de jogo para a exploração dos jogos e apostas online, nos termos definidos no RJO; c) Redirecionar para o sítio na Internet todos os acessos que se estabeleçam a partir de localizações situadas em território português ou que façam uso de contas de jogadores registados em Portugal, nos termos previstos no artigo 37.º; d) Criar um registo e uma conta para cada jogador, nos termos

A Espanha adota um dos regimes mais rigorosos da Europa em matéria de instrumentos regulatórios relativos à políticas públicas. De acordo com a Lei nº 13/2011 para que possa haver publicidade e propaganda, é preciso uma autorização do órgão regulador³⁸. Nas publicidades e propagandas dos jogos, é determinado que os operadores respeitem o princípio da dignidade da pessoa e tenham responsabilidade social. Além disso, é proibido o oferecimento de jogos em eventos exclusivos ou majoritariamente compostos por menores de idade³⁹.

No tocante aos direitos dos consumidores, os operadores são responsáveis por oferecerem medidas que visem diminuir impactos negativos nos jogadores⁴⁰. No que se refere à integridade esportiva, a

definidos, respetivamente, nos artigos 37.º e 40.º; e) Definir uma política de atribuição de bónus aos jogadores; f) Pagar aos jogadores os prémios no valor anunciado; g) Ordenar a transferência para a conta de pagamento previamente indicada e titulada pelo jogador do saldo da conta de jogador, quando este o solicitar; h) Ter uma conta bancária em instituição de crédito estabelecida num Estado-Membro da União Europeia, através da qual são efetuadas, em exclusivo, todas as transações relacionadas com a atividade dos jogos e apostas online; i) Assegurar a integridade, a disponibilidade, a confidencialidade e todos os demais atributos de segurança dos jogos e apostas online, garantindo um jogo fiável e transparente; (...)

³⁸ Artículo 7. Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego. 1. De conformidad con la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, queda prohibida la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante. El operador de juego deberá contar con el correspondiente título habilitante en el que se le autorice para el desarrollo de actividades de juego a través de programas emitidos en medios audiovisuales o publicados en medios de comunicación o páginas web, incluidas aquellas actividades de juego en las que el medio para acceder a un premio consista en la utilización de servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas o basadas en el envío de mensajes. (...)

³⁹ ESPANHA. Resolução nº 10740, de 11 de julho de 2019. De la Dirección General de Ordenación del Juego, por la que se prohíbe ofrecer apuestas sobre eventos que sean protagonizados exclusiva o mayoritariamente por menores de edad.

⁴⁰ Artículo 8. La protección de los consumidores y políticas de juego responsable. 1. Las políticas de juego responsable suponen que el ejercicio de las actividades de juego

Espanha opera um sistema centralizado de monitoramento, com comunicação obrigatória de suspeitas de manipulação, reforçando a lógica de prevenção sistêmica e coordenação institucional.

A análise comparativa demonstra que, embora todas as jurisdições reconheçam a necessidade de instrumentos regulatórios, há diferenças relevantes quanto à intensidade da intervenção estatal e à centralização dos mecanismos de controle. O modelo britânico privilegia a autorregulação supervisionada e a proteção do consumidor como eixo central; enquanto o norte-americano reflete a autonomia estadual e a ausência de padronização nacional; o português aposta em regras rígidas e burocraticamente densas e o espanhol se destaca pela centralização e pelo rigor na disciplina da publicidade e da proteção ao jogador.

3. Diretrizes para o modelo brasileiro

O Capítulo 3 tem por objetivo avançar da dimensão descritiva para a dimensão analítica da regulação das apostas de quota fixa, examinando criticamente as escolhas normativas realizadas pelo legislador brasileiro à luz de experiências regulatórias estrangeiras. Partindo do pressuposto de que não existem modelos regulatórios neutros ou livres de custos, o capítulo adota a categoria analítica dos *trade-offs* regulatórios como ferramenta central para avaliar os ganhos e perdas associados a diferentes arranjos institucionais.

Nesse contexto, busca-se identificar como distintas jurisdições distribuem riscos, incentivos e responsabilidades entre Estado, mercado e sociedade, bem como em que medida o modelo brasileiro, equilibra, ou até tensiona, os objetivos de liberdade econômica, arrecadação pública e proteção de direitos fundamentais.

se abordará desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos. (...)

3.1 Análise prática dos Trade-offs regulatórios

A regulação da atuação de agentes econômicos, especialmente em setores sensíveis ou de risco social elevado, é necessariamente marcada pela existência de *trade-offs*, isto é, escolhas regulatórias que implicam ganhos em determinada dimensão e custos em outra. Em termos conceituais, o *trade-off* regulatório decorre da impossibilidade prática de maximizar simultaneamente todos os valores protegidos pelo ordenamento jurídico, como eficiência econômica, liberdade de iniciativa, arrecadação estatal, proteção do consumidor e redução de externalidades negativas.

No campo do Direito Econômico e do Direito Administrativo Regulatório, os *trade-offs* representam a dimensão decisória da regulação. Toda opção normativa revela uma priorização implícita de determinados objetivos públicos em detrimento de outros. Assim, não existe modelo regulatório neutro ou isento de custos. Contrariamente, há arranjos institucionais distintos que distribuem riscos, incentivos e ônus de maneira diversa entre Estado, mercado e sociedade.

A importância do conceito de *trade-off* reside justamente em permitir uma análise funcional e pragmática da intervenção estatal sobre setores econômicos. Desse modo, a regulação deixa de ser avaliada apenas sob o prisma de sua coerência formal ou de legitimidade constitucional abstrata, passando a ser examinada também à luz de seus efeitos concretos, inclusive colaterais.

Em setores regulados que comercializam atividades lícitas, mas associadas a riscos sociais relevantes, exige-se do Estado uma atuação regulatória calibrada, ou seja, permissiva o suficiente para canalizar a atividade ao mercado legal, mas restritiva o bastante para mitigar danos à coletividade. Enquanto o setor de apostas se apresenta como operador de atividade econômica legítima, simultaneamente, também é vetor de externalidades negativas, tais como ludopatia, endividamento excessivo, manipulação de resultados esportivos e lavagem de dinheiro. Essa

ambivalência torna inevitável a existência de *trade-offs* regulatórios consideráveis.

Se por um lado, um modelo excessivamente liberal tende a favorecer a expansão do mercado legal, o aumento da concorrência e a canalização da demanda para operadores autorizados, bem como o aumento da receita fiscal. De outro, essa mesma liberalização pode gerar aumento da exposição publicitária e dificuldades no controle do comportamento compulsivo dos apostadores.

Em sentido oposto, modelos altamente restritivos e burocráticos podem maximizar o controle estatal e a proteção formal do consumidor, mas correm o risco de reduzir a atratividade do mercado regulado, comprometendo o chamado *channeling*, isto é, a capacidade de direcionar os apostadores para o ambiente legal e supervisionado.

Assim, no setor de apostas, o *trade-off* fundamental não consiste em um dilema entre a existência ou inexistência de regulação, mas entre diferentes graus e formas de regulação, cada qual associada a incentivos e consequências próprias.

Vejamos, à luz dos modelos analisados, é possível identificar padrões claros de *trade-offs*, que refletem escolhas político-regulatórias conscientes em cada jurisdição. No caso britânico, caracterizado por elevada liberalização do mercado, estruturado como um mercado aberto baseado em licenciamento competitivo, a diretriz regulatória do Gambling Act 2005 parte do pressuposto de que o jogo deve ser permitido sempre que compatível com os objetivos de licenciamento, privilegiando a liberdade de escolha do consumidor.⁴¹

O *trade-off* central desse modelo reside no fato de que a ampla abertura do mercado incentiva uma competição intensa entre operadores, o que se traduz em forte presença publicitária e elevada visibilidade social da atividade. A consequência é o risco de normalização do jogo

⁴¹ AZEVEDO, Lucas Frederico Viana. Jogos de Azar no Direito Penal Brasileiro: Antinomias e Anacronias do Controle pela Repressão Penal. 1. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

como prática cotidiana de entretenimento, inclusive em ambientes esportivos de grande alcance popular.

Esse cenário exige do regulador um esforço contínuo e crescente em políticas de *responsible gambling*, funcionando como mecanismo corretivo repressivo de um mercado estruturalmente expansivo.

Nos Estados Unidos, o *trade-off* fundamental decorre da opção federativa por ampla autonomia estadual após a decisão da Suprema Corte no caso *Murphy v. NCAA* (2018). Cada estado define seu próprio regime jurídico para as apostas, resultando em uma multiplicidade de modelos coexistentes.⁴²

A vantagem desse arranjo é a possibilidade de adaptação às preferências políticas e sociais locais. Contudo, o custo associado é a fragmentação regulatória, com ausência de padrões nacionais uniformes quanto à proteção do jogador, publicidade e integridade esportiva. Tal heterogeneidade dificulta a fiscalização de operações interestaduais, aumenta os custos de conformidade para os operadores e gera insegurança jurídica, especialmente em um mercado digital que, por natureza, ultrapassa fronteiras territoriais.

O modelo português é marcado por elevado grau de controle estatal, tanto no jogo físico, operado por meio de concessões exclusivas, quanto no jogo on-line, submetido a exigências técnicas e burocráticas rigorosas. Trata-se de um arranjo que prioriza a supervisão administrativa direta e a arrecadação estatal⁴³. Consequentemente, manifesta-se a baixa atratividade do mercado regulado, especialmente quando comparado a jurisdições mais abertas. Barreiras regulatórias elevadas podem desestimular a entrada de operadores e reduzir a competitividade do ambiente legal, criando incentivos para que parte da

⁴² HORTA, Ricardo Garcia; SOUZA, Claudio Ganda de. Apostas esportivas. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 11, n. 11, p. 33–49, 28 set. 2023.

⁴³ 11 - Jogo: 11.1 - Apostas de jogos não sujeitos ao regime do imposto especial sobre o jogo, designadamente as representadas por bilhetes, boletins, cartões, matrizes, rifas ou tómbolas - sobre o respectivo valor: 11.1.1 - Apostas mútuas ... 25% 11.1.2 - Outras apostas ... 25%

demanda migre para o mercado ilegal, onde não há proteção ao consumidor nem mecanismos de controle estatal.

Dessa forma, o excesso de rigor regulatório pode paradoxalmente enfraquecer os próprios objetivos de proteção ao incentivar a prática marginal das apostas em ambiente diverso ao regulado.

A Espanha adota um modelo centralizado com forte ênfase na proteção do consumidor, especialmente por meio de restrições severas à publicidade e a incentivos promocionais. O sistema de autoexclusão nacional e o controle rigoroso do marketing refletem uma opção clara por minimizar riscos sociais.

O *trade-off* associado a esse modelo é o impacto potencial sobre a competitividade do mercado legal, sobretudo em um ambiente globalizado em que operadores estrangeiros e plataformas ilegais não se submetem às mesmas limitações. A restrição excessiva de instrumentos comerciais pode dificultar a fidelização de usuários no mercado regulado, afetando o equilíbrio econômico do setor.

A análise comparativa demonstra que os modelos regulatórios de apostas não podem ser avaliados em termos absolutos, mas sim a partir dos *trade-offs* que produzem. Cada arranjo institucional reflete escolhas normativas conscientes acerca do grau de intervenção estatal desejado, dos riscos considerados aceitáveis e dos objetivos prioritários de política pública.

Para o desenho de um modelo regulatório eficiente, especialmente em países que ainda consolidam sua experiência institucional no setor, o reconhecimento explícito desses *trade-offs* e capacidade regulatória da autoridade competente é condição indispensável para uma regulação efetiva e juridicamente sustentável, capaz de atender as finalidades almejadas.

3.2 Consideração dos trade-offs aplicados à regulação nacional das apostas

À luz do percurso descritivo delineado no Capítulo 1, o modelo brasileiro de regulação das apostas de quota fixa pode ser compreendido a partir de oito eixos analíticos, os quais permitem identificar, de forma sistematizada, as principais escolhas institucionais, jurídicas e operacionais realizadas pelo legislador nacional.

Os oito eixos analíticos adotados neste trabalho compreendem: a autoridade regulatória, responsável pela normatização, fiscalização e sancionamento da atividade; o modelo institucional, com foco no grau de centralização decisória e na autonomia do órgão regulador; o desenho do mercado, especialmente quanto à forma de exploração da atividade e ao nível de concorrência admitido; os critérios de acesso e licenciamento, que envolvem requisitos jurídicos, econômicos e técnicos para a entrada e permanência dos operadores; instrumentos regulatórios de política pública não tributários, voltados à gestão de riscos e à internalização de externalidades negativas; a proteção ao jogador e as políticas de jogo responsável, destinadas à mitigação dos impactos sociais do jogo; a regulação da publicidade e do marketing, como mecanismo de contenção da indução ao consumo e de proteção de públicos vulneráveis; e a integridade esportiva, orientada à prevenção da manipulação de resultados e à preservação da credibilidade das competições.

A fim de definir qual modelo regulatório se mostra mais adequado para orientar a regulação das apostas de quota fixa no Brasil, passa-se a análise dos referidos eixos no contexto brasileiro.

O primeiro eixo refere-se à autoridade regulatória. No Brasil, a edição da Lei nº 14.790/2023 consolidou a centralização das competências regulatórias na SPA, órgão integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, à qual foram atribuídas funções amplas de autorização, normatização infralegal, fiscalização e aplicação de sanções. Trata-se, portanto, de um modelo de regulação administrativa

direta, exercido por órgão do Poder Executivo central, sem a constituição de uma agência reguladora independente.

No que diz respeito ao modelo institucional, especialmente quanto ao grau de centralização e autonomia decisória. O regime brasileiro caracteriza-se por forte centralização federativa na União, decorrente do enquadramento das apostas de quota fixa como serviço público de titularidade federal, inserido no sistema nacional de loterias. A vinculação da SPA ao Ministério da Fazenda evidencia uma opção por um modelo institucional com menor autonomia formal, em contraste com experiências internacionais baseadas em autoridades reguladoras independentes.

O terceiro eixo analítico refere-se ao desenho do mercado. A legislação brasileira adotou um modelo concorrencial regulado, no qual a exploração econômica da atividade é permitida a agentes privados, desde que previamente autorizados pelo Poder Público. Esse arranjo combina monopólio jurídico estatal com execução descentralizada, afastando tanto o modelo proibitivo quanto regimes de exclusividade ou concessão restrita.

A Lei nº 14.790/2023, ainda, estabeleceu um regime de autorização onerosa, temporária e condicionada como critério de acesso e licenciamento. Dessa forma, exige-se que os operadores sejam pessoas jurídicas constituídas no Brasil, com sede e administração no território nacional, além de participação mínima de capital nacional. A outorga, fixada em até R\$ 30.000.000,00 por cinco anos, bem como a limitação do número de marcas exploráveis por operador, configuram barreiras econômicas relevantes à entrada, ao mesmo tempo em que funcionam como mecanismos seletivos de controle do mercado.

O quinto eixo analítico envolve os instrumentos regulatórios de política pública não tributários. O modelo brasileiro assume explicitamente a regulação como instrumento de gestão de riscos, impondo aos operadores deveres rigorosos de compliance, auditoria tecnológica, certificação de sistemas, verificação de identidade dos

apostadores, prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, além de obrigações contínuas de reporte ao regulador.

O sexto eixo refere-se à proteção ao jogador e às políticas de jogo responsável. A legislação brasileira incorporou um conjunto abrangente de salvaguardas obrigatórias, incluindo a proibição absoluta de apostas por menores de idade, a identificação compulsória dos usuários, a possibilidade de auto exclusão e de fixação de limites de tempo e perdas financeiras, a vedação de bônus promocionais e o banimento do uso de cartões de crédito.

Sob o aspecto da regulação da publicidade e do marketing, o regime optou por uma postura restritiva, proibindo práticas publicitárias que associam as apostas ao enriquecimento fácil ou que tenham como público-alvo crianças e adolescentes, além de exigir avisos obrigatórios de desestímulo ao jogo. A disciplina da comunicação comercial revela-se central para mitigar seus efeitos deletérios.

Por fim, o oitavo eixo refere-se à integridade esportiva. A Lei nº 14.790/2023 estabelece vedações expressas à participação de atletas, árbitros, dirigentes e demais pessoas com potencial influência sobre os resultados, bem como impõe obrigações de reporte de indícios de manipulação ao Ministério da Fazenda e de adesão a redes internacionais de monitoramento. A integridade esportiva surge, assim, como elemento estruturante da legitimidade do modelo regulatório adotado.

À luz dessa sistematização, os *trade-offs* do modelo brasileiro tornam-se evidentes. A centralização institucional na União e na SPA favorece uniformidade normativa, coordenação regulatória e maior capacidade de controle sistêmico, mas ocorre em detrimento da autonomia decisória e da blindagem técnica típica de agências independentes, aumentando a exposição a ciclos políticos e a riscos de captura administrativa. A opção por uma regulação intensiva e tecnologicamente dependente amplia a capacidade estatal de monitoramento, prevenção de ilícitos e mitigação de externalidades negativas, porém eleva custos regulatórios para os operadores e cria desafios operacionais e de *enforcement*.

Ademais, ressalta-se a necessária atenção ao deslocamento de demanda a mercados paralelos. Quanto ao regime de autorização onerosa e seletiva, ainda que contribua para reduzir a informalidade, elevar padrões de compliance e facilitar a fiscalização, simultaneamente, impõe barreiras econômicas relevantes à entrada, com potenciais efeitos concentradores sobre o mercado e limitação da concorrência. Ainda, em relação à proteção ao jogador e da publicidade, o modelo privilegia a contenção de riscos sociais e a tutela de públicos vulneráveis, mas restringe estratégias comerciais.

Por fim, a ênfase na integridade esportiva fortalece a legitimidade institucional do setor, ao custo de maior complexidade regulatória e de deveres contínuos de reporte e cooperação internacional. Em síntese, o modelo brasileiro assume conscientemente um arranjo de proteção elevada, apostando na regulação como mecanismo de gestão de riscos, ainda que isso implique custos econômicos, institucionais e operacionais relevantes.

A análise dos oito eixos revela que o modelo brasileiro de apostas de quota fixa se estrutura como um regime de regulação intensiva, centralizada e tecnologicamente orientada, cujo objetivo declarado é compatibilizar liberdade econômica, arrecadação estatal e mitigação de riscos sociais. Trata-se, contudo, de um modelo ainda em consolidação, submetido a tensões constitucionais relevantes, atualmente judicializadas, e cuja efetividade dependerá tanto da capacidade operacional da SPA quanto da interpretação conferida pelo Poder Judiciário aos limites da atuação estatal na legitimação e exploração econômica da atividade.

Conclusão

O presente artigo buscou analisar o modelo regulatório brasileiro das apostas de quota fixa a partir de uma perspectiva jurídico-regulatória comparada, tomando como referência experiências internacionais consolidadas e examinando as escolhas normativas realizadas pelo

legislador nacional. Ao longo do trabalho, demonstrou-se que a regulação das apostas não se apresenta como um problema binário, entre permissividade e proibição, mas como um campo marcado por conflitos de incentivos, nos quais diferentes valores públicos, tais como liberdade econômica, arrecadação estatal, proteção do consumidor, integridade esportiva e mitigação de riscos sociais, são ponderados de maneira distinta em cada arranjo institucional.

A análise comparativa dos modelos britânico, norte-americano, português e espanhol evidenciou que não existe um modelo regulatório universalmente ótimo, mas sim soluções contextualizadas, moldadas por capacidades institucionais, tradições jurídicas e objetivos de política pública específicos. Esses referenciais permitiram identificar padrões recorrentes de custos e benefícios associados a diferentes graus de abertura de mercado, centralização regulatória, rigor na proteção ao jogador e controle da publicidade.

À luz dessas experiências, o exame do modelo brasileiro, estruturado a partir da Lei nº 14.790/2023, revelou a adoção consciente de um regime de regulação intensiva, centralizada e tecnologicamente orientada, ancorado em oito eixos analíticos fundamentais: autoridade regulatória, modelo institucional, desenho de mercado, critérios de acesso e licenciamento, instrumentos regulatórios não tributários, proteção ao jogador, regulação da publicidade e integridade esportiva. Esse arranjo privilegia a gestão de riscos e a proteção de interesses públicos sensíveis, ainda que imponha custos econômicos relevantes aos operadores e desafios operacionais significativos ao Estado.

Dessa forma, o artigo contribui para a resposta à pergunta de pesquisa ao demonstrar que os principais limites e desafios do modelo regulatório brasileiro residem menos na coerência normativa formal e mais na sua efetividade prática. Em especial, destaca-se o risco de descompasso entre a sofisticação regulatória pretendida e a capacidade institucional do Estado brasileiro, notadamente da Secretaria de Prêmios e Apostas, para implementar, fiscalizar e atualizar continuamente um

regime altamente complexo, dependente de tecnologia, cooperação internacional e monitoramento constante.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a relevância da abordagem dos *trade-offs* como ferramenta analítica no Direito Administrativo Regulatório, permitindo uma avaliação funcional das escolhas estatais. No plano prático, os achados indicam que a efetividade do modelo brasileiro dependerá de investimentos contínuos em capacidade administrativa, transparência regulatória e coordenação interinstitucional, sob pena de enfraquecimento dos próprios objetivos de proteção que justificaram a adoção de um regime mais restritivo.

Nessa toada, a identificação do modelo regulatório mais adequado para o Brasil demanda análise empírica e institucional, para além da análise estritamente normativa. Nesse sentido, mostra-se indispensável avaliar a capacidade institucional da autoridade reguladora competente para além do desenho formal, bem como à sua capacidade tecnológica de fiscalização de plataformas digitais e à tempestividade às respostas regulatórias.

Igualmente relevantes são os custos regulatórios e seus impactos concorrenciais, exigindo a análise dos efeitos das barreiras de entrada impostas pelo regime de autorização, do grau de concentração do mercado e dos reflexos dessas exigências sobre inovação e competitividade. Ainda, revela-se imprescindível considerar o papel do Poder Judiciário na conformação prática do regime, especialmente por meio da análise das decisões judiciais que tensionam o modelo, da interpretação dos limites da atuação estatal e do grau de insegurança jurídica decorrente da judicialização, elementos que, em conjunto, condicionam a estabilidade e a efetividade do arranjo regulatório adotado.

Por fim, a reflexão crítica que emerge deste trabalho é a de que a regulação das apostas de quota fixa no Brasil não deve ser compreendida como um ponto de chegada, mas como um processo dinâmico de aprendizado institucional. Mais do que a adoção de um modelo idealizado, o desafio central reside na construção de uma regulação

juridicamente sustentável, sensível às limitações estatais e capaz de se adaptar, de forma incremental, às ágeis transformações do mercado e aos riscos sociais que busca mitigar.

Referências

AZEVEDO, Lucas Frederico Viana. Jogos de Azar no Direito Penal Brasileiro: Antinomias e Anacronias do Controle pela Repressão Penal. 1. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

BARBOSA, Marcos Moreira; PRATA, Nair. Sites de Casas de Apostas Esportivas: um estudo sobre a presença massiva de patrocínios do setor no futebol brasileiro. *Comunicologia*, Brasília, v. 18, n. 1, p. 84-106, jun. 2025. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rceucb/article/view/15589/12172>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 442, de 21 de março de 1991. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.869, de 15 de outubro de 2013. Brasília, DF, 16 out. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112869.htm. Acesso em: 28 dez. 2025.

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; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nºs 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos

Decretos-Leis nºs 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nºs 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, edição 13/12/2018.

BRASIL, Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, edição 30/12/2023.

BRASIL. Imprensa Governo Federal. Em um mês, mais de 130 empresas manifestaram interesse em autorização para apostas de quota fixa.

Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/em-um-mes-mais-de-130-empresas-manifestaram-interesse-em-autorizacao-para-apostas-de-quota-fixa>>. Acesso em: 30 jan. 2026. Acesso em: 30 dez. 2025.

CARVALHO, Priscila Cortez de. A regulamentação dos jogos no Brasil: análise da alteração da natureza jurídica do contrato de jogos e apostas e os impactos sobre a interpretação das relações inter partes nos jogos de habilidade (pôquer) presencial e online. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/39408>. Acesso em: 10 dez. 2025.

CNN. Setor de apostas online cresceu 734% desde 2021, aponta pesquisa. 2024. Disponível em:

https://www.cnnbrasil.com.br/economia/negocios/setor-de-apostas-online-cresceu-734-desde-2021-aponta-pesquisa/#goog_rewarded.

Acesso em: 30 dez. 2025.

COSTA, Gilberto. Agência Brasil. “Pandemia” de bets avançou mais rápido que surto da covid-19 no Brasil. Disponível em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/pandemia-de-bets-avancou-mais-rapido-que-surto-da-covid-19-no-brasil>>. Acesso em 30 dez. 2025.

DUARTE, José. Comentários à lei das contravenções penais. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

ESPANHA. Lei nº 13, de 27 de maio de 2011. De regulación del juego. . Madri, 29 maio 2011. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-9280>. Acesso em: 29 nov. 2025.

ESPANHA. Resolução nº 10740, de 11 de julho de 2019. De la Dirección General de Ordenación del Juego, por la que se prohíbe ofrecer apuestas sobre eventos que sean protagonizados exclusiva o mayoritariamente por menores de edad.. . Madri, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/07/22/pdfs/BOE-A-2019-10740.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

ESPANHA. Real Decreto nº 139, de 28 de janeiro de 2020. Por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.. Madri, 29 jan. 2020. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-1246>. Acesso em: 20 dez. 2025.

ESPANHA. Real Decreto nº 495, de 28 de abril de 2020. Por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.. . Madri, 01 maio 2020. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4761>. Acesso em: 20 dez. 2025.

ESPANHA, Dirección General de Ordenación del Juego. Quiénes somos y cuáles son nuestras funciones. Disponível em: <https://www.ordenacionjuego.es/>. Acesso em: 29 nov. 2025.

FAZENDA, Ministério da. Em um mês, mais de 130 empresas manifestaram interesse em autorização para apostas de quota fixa. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt->

br/assuntos/noticias/2023/novembro/em-um-mes-mais-de-130-empresas-manifestaram-interesse-em-autorizacao-para-apostas-de-quota-fixa. Acesso em: 30 dez. 2025.

FEIJÓ, Ricardo de Paula. A regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro. Curitiba, 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Orientador: Egon Bockmann Moreira. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/71408/R%20-%20D%20-%20RICARDO%20DE%20PAULA%20FEIJO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 dez. 2025.

FERREIRA, Caio Porto. The Legalization and Regulation of Bets in Brazil: A Critical Analysis of Unconstitutionality Actions in Light of the General Theory of Law. *Beijing Law Review*, v. 16, n. 01, p. 318–330, 2025.

GOUVÊA, Carlos Portugal; SOARES, Pedro Henrique Figueiredo. *Governança Corporativa no Setor de Apostas de Quota Fixa: Uma Análise do Cenário Regulatório Brasileiro*. BETS: a regulação do mercado de apostas. Coord.: Dias, Daniel; Loques, Luiz César Martins. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

HORTA, Ricardo Garcia; SOUZA, Claudio Ganda de. Apostas esportivas. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 11, n. 11, p. 33–49, 28 set. 2023.

NAKAMURA, João. CNN Brasil. Setor de apostas online cresceu 734% desde 2021, aponta pesquisa. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/negocios/setor-de-apostas-online-cresceu-734-desde-2021-aponta-pesquisa/#goog_rewarded.> Acesso em 30 dez. 2025

PAES, Nelson Leitão. O “Duplo Dividendo” da Regulação das Apostas Esportivas pela Internet. *Escola de Administração Fazendária -ESAF*, 2º Prêmio Sefel De Loterias, 2018. Disponível em:

<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3797/1/1o-lugar-nelson-leitao-paes-010.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2025.

PAIXÃO, Dário Luiz Dias; GÂNDARA, José Manoel Gonçalves. A Legalização dos Cassinos no Brasil: uma análise comparativa das situações governamentais em outros países. Turismo: Visão e Ação, v. 1, n. 2, p. 9-22, 1998.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 330, de 23 de outubro de 1990. Código da publicidade. Lisboa, 23 out. 1990. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1990-34537375>. Acesso em: 20 dez. 2025.

PORTUGAL. Lei nº 150, de 11 de setembro de 1999. Aprova o Código do Imposto do Selo. Lisboa, 11 set. 1999. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/150-1999-571194>. Acesso em: 21 dez. 2025.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 129, de 22 de junho de 2012. Aprova a orgânica do Instituto do Turismo de Portugal, I. P. Lisboa, 22 jun. 2012. Disponível em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/sites/default/files/2024-08/Consolidacao_decreto_Lei_n_129_2012.pdf. Acesso em: 01 dez. 2025.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 66, de 29 de abril de 2015. Aprova o regime jurídico dos jogos e apostas online. Lisboa, 29 abr. 2015. Disponível em: https://www.srij.turismodeportugal.pt/sites/default/files/2022-04/Consolidacao_Decreto_Lei_n_66_2015_Di%C3%A1rio%20da%20Rep%C3%BAblica_n_83_2015_0.pdf. Acesso em: 01 dez. 2025.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 67, de 29 de abril de 2015. Lisboa, 29 abr. 2025. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/67-2015-67098360>. Acesso em: 20 dez. 2025.

VIEIRA, Antônio Tostes Baêta. Memórias e histórias e narrativas sobre os cassinos cariocas: um estudo metodológico. Revista Memore, v. 1, n. 2, p. 27-48, 2014.

O MODELO DE REGULAÇÃO ASSIMÉTRICA NA EXPLORAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA

Gabriel Leite de Paula Eufrásio

Pós-graduado em Concorrência e Regulação pela Universidade de Lisboa-Portugal.
Advogado.

Sumário: Introdução; 1. As Apostas de Quota Fixa. 2. A Regulação Assimétrica. 3. A Regulação Assimétrica aplicada às Apostas de Quota Fixa. Conclusão. Referências.

Introdução

A regulação assimétrica constitui técnica de atuação estatal por meio da aplicação de diferentes graus de exigência normativa a agentes que atuam em um mesmo mercado regulado, levando em consideração suas especificidades jurídicas, econômicas e/ou técnicas¹.

No Brasil, quando se fala em serviço público, a utilização do modelo de regulação assimétrica não é novidade². Setores estratégicos, como telecomunicações, energia elétrica e transportes, foram estruturados a partir de arranjos que impõem graus regulatórios diferenciados aos agentes econômicos³.

¹ PORTO, Antônio José Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Relatórios de reuniões do NEASF, v. 6, n. 1. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/37425>. Acesso em: 18 abr. 2025.

² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Mariana Freitas. Limites das assimetrias regulatórias e contratuais: o caso dos aeroportos. Revista de Direito Administrativo, v. 277, n. 1, p. 175–201, 2018. DOI: 10.12660/rda.v277.2018.74806. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/74806>.

³ BINENBOJM, Gustavo. Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros: a constitucionalidade do art. 3º da lei 12.996/2014. Revista de Direito da Cidade, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 1268–1285, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.29544. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29544>. Acesso em: 18 abr. 2025.

Suscitado isso, no que toca ao segmento de apostas de quota fixa⁴, estabelecido pela Lei Federal n.º 13.756/2018 e posteriormente modificado pela Lei Federal n.º 14.790/2023, há um cenário singular. Embora tenha semelhanças estruturais com outras modalidades lotéricas, ele fora disciplinado sob um regime de outorga diferenciado, qual seja: a autorização⁵.

Todavia, essa adoção de regime de exploração (autorização) tem sido questionada. A Procuradoria-Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7749 (“ADI n.º 7749”), sustentando que a exploração das apostas de quota fixa por autorização seria incompatível com o art. 175, *caput*, da CRFB, que exigiria concessão ou permissão precedida de licitação. Além de criticar a forma de instrumentalização da outorga, o ilustre *Parquet* aponta a suposta insuficiência do modelo para proteger valores constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, os direitos da criança e do adolescente, a defesa do consumidor e a própria ordem econômica⁶.

Não obstante isso, é possível sustentar que o regime de autorização conferido às apostas de quota fixa é compatível com a Constituição, pois a autorização, ao conferir maior dinamismo regulatório, mostra-se adequada às características específicas do segmento de apostas de quota fixa (ambiente concorrencial), marcado por inovações tecnológicas, volatilidade e necessidade de resposta rápida às mudanças do mercado. Ademais, a própria Constituição admite a coexistência de distintos regimes de outorga, o que abre margem para

⁴ Segmento dentro do setor de jogos de loterias, concebido como evento esportivo (*sports betting* ou *bets*) ou evento de jogos on-line (casas de apostas virtuais).

⁵ O instrumento foi desenhado à luz dos arts. 4º e 5º da Lei Federal n.º 14.790/2023, bem como do art. 51 do mesmo diploma, que conferiu nova redação ao art. 29 da Lei n.º 13.756/2018, passando este a prever, em seu § 2º, a autorização como o instrumento de outorga para a exploração da loteria de apostas de quota fixa.

⁶ Outras ações no Supremo Tribunal Federal (como as ADIs n.º 7640, n.º 7721, n.º 7723 e a ACO n.º 3696) ressaltam a judicialização da matéria, evidenciando a relevância constitucional e institucional do tema.

uma interpretação, por parte do Supremo Tribunal Federal, para abarcar essas atividades.

Assim, embora a ADI n.º 7749 tenha provocado o Supremo Tribunal Federal a se pronunciar sobre a constitucionalidade do regime autorizativo, defende-se, nesta investigação, que o modelo instituído pelas Leis Federais n.º 13.756/2018 e n.º 14.790/2023 pode ser interpretado em conformidade com a Constituição. Caberá ao STF, como intérprete último da Carta, conferir densidade normativa ao arranjo adotado, assegurando que a autorização seja compatibilizada com os princípios constitucionais e consolidada como forma legítima de regulação assimétrica.

Apontado isso, o presente estudo, utilizando o Método Dedutivo e se valendo da pesquisa bibliográfica e documental, incluindo normas e processos judiciais, propõe-se a analisar o modelo de regulação assimétrica aplicado às apostas de quota fixa no Brasil. Pretende-se demonstrar que, ao contrário do sustentado na ADI n.º 7749, a autorização representa ferramenta regulatória legítima e funcional, desde que acompanhada de parâmetros claros de fiscalização, de proteção ao consumidor e de integração com o ordenamento jurídico.

1. As Apostas de Quota Fixa

A modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018, fruto da conversão da Medida Provisória n.º 846, de 31 de julho de 2018. A inserção se deu por emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão, estabelecendo os arts. 29 a 35 da referida lei, que reconheceram a exploração da atividade como modalidade lotérica de titularidade da União e atribuíram ao Ministério da Fazenda a competência para regulamentá-la.

O diploma legal definiu, ainda, a destinação de parcela significativa das receitas a políticas públicas, como segurança, educação,

saúde e esporte, em consonância com a tradição parafiscal das loterias brasileiras.

Contudo, a disciplina normativa de 2018 foi lacônica. Limitou-se a estabelecer a modalidade e a prever a destinação dos recursos, sem estabelecer critérios de outorga, padrões técnicos, requisitos de integridade ou mecanismos práticos de fiscalização.

Inaugurou-se, assim, um segmento sem regulamentação, em que a atividade era formalmente reconhecida, mas carente de parâmetros mínimos de operação e fiscalização. Com efeito, a redação originária do art. 29, §3º, da Lei Federal n.º 13.756/2018 estabeleceu que o Ministério da Fazenda deveria regulamentar a exploração das apostas de quota fixa no prazo de até dois anos, prorrogável por igual período, a contar da publicação da lei.

Esse vácuo regulatório produziu efeitos concretos. Desde 2018, empresas nacionais e estrangeiras passaram a atuar no Brasil explorando apostas de quota fixa, muitas delas sediadas fora do território nacional⁷, valendo-se da ausência de disciplina clara para oferecer serviços em plataformas digitais acessíveis a milhões de consumidores⁸.

Desse modo, houve a expansão de uma atividade multibilionária sem salvaguardas normativas mínimas de inibição das falhas de mercado⁹, além da inexistência de mecanismos adequados de proteção

⁷ Ressalte-se que, em um primeiro momento, determinados operadores mantinham sede ou estruturas societárias em jurisdições classificadas como de alto risco, o que demandou da União a adoção de mecanismos regulatórios mais rigorosos, sobretudo no âmbito da prevenção à lavagem de dinheiro. Sobre prevenção à lavagem de dinheiro, veja, nesta obra, o artigo intitulado “ANÁLISE DA REGULAÇÃO DAS APOSTAS ESPORTIVAS NO BRASIL: proteção a direitos fundamentais e desafios à prevenção à lavagem de dinheiro”, de Isabella Macedo Torres.

⁸ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Policy Paper: Regulação das Apostas de Quota Fixa (IBDA, 2024).

⁹ MEIRELLES, Dimária Silva e. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham?. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, RJ, v. 8, n. 4, p. 644 a 660, 2010.

ao consumidor e de enfrentamento dos riscos à saúde associados à atividade, como a ludopatia¹⁰.

Nesse interregno normativo, o caráter marcadamente concorrencial da atividade e o crescimento exponencial do mercado de apostas de quota fixa atingiram tal magnitude que a própria União passou a sinalizar a inadequação do modelo então vigente (serviço público), chegando a ensaiar soluções institucionais de viés desestatizante como forma de reorganizar a exploração da modalidade (vide o Decreto n.º 10.467, de 18 de agosto de 2020) ¹¹.

A lacuna normativa foi parcialmente enfrentada com a edição da Medida Provisória n.º 1.182, de 24 de julho de 2023, que buscou conferir maior aparato normativo à exploração das apostas de quota fixa. Embora tenha tido sua vigência prorrogada por sessenta dias por ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, a medida provisória não foi convertida em lei, tendo sua vigência encerrada em novembro de 2023. Com isso, restabeleceu-se a redação originária da Lei Federal n.º 13.756/2018, prolongando o cenário de insuficiente conformação normativa da atividade.

Pode-se dizer que a tentativa de corrigir concretamente o vácuo regulatório se deu apenas em dezembro de 2023, com o advento da Lei Federal n.º 14.790/2023. Tal diploma legal estruturou, de forma mais detalhada, o regime de exploração da modalidade, estabelecendo a

¹⁰ Sobre o tema, vide o artigo, nesta obra, intitulado “BETS E SAÚDE PÚBLICA: qual é o papel da regulação face aos riscos dos jogos de azar para a saúde mental?”, de Carolina Barros Fidalgo.

¹¹ Antes da edição da Lei Federal n.º 14.790/2023, o enquadramento das apostas de quota fixa passou por tentativas de soluções normativas. Destaca-se, nesse sentido, o Decreto n.º 10.467, de 18 de agosto de 2020, que qualificou esse serviço público formal no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) e o incluiu no Programa Nacional de Desestatização (PND), sinalizando a desestatização desse segmento, conforme os termos da Lei Federal n.º 9.491/1997. Tal opção, contudo, não se consolidou. Posteriormente, o Decreto n.º 11.935, de 28 de fevereiro de 2024, excluiu expressamente as apostas de quota fixa do PND e revogou sua qualificação no PPI, além de revogar, *in totum*, o próprio Decreto n.º 10.467/2020.

autorização como o instrumento de outorga cabível para a exploração desse tipo de atividade:

LEI Nº 13.756, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2018.

(...)

Art. 4º As apostas de quota fixa serão exploradas em ambiente concorrencial, mediante prévia autorização a ser expedida pelo Ministério da Fazenda, nos termos desta Lei e da regulamentação de que trata o § 3º do art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Art. 5º A autorização para exploração das apostas de quota fixa terá natureza de ato 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:

I - não estará sujeita a quantidade mínima ou máxima de agentes operadores;

II - terá caráter personalíssimo, inegociável e intransferível; e

III - poderá, a critério do Ministério da Fazenda, ser outorgada com prazo de duração de 5 (cinco) anos.

§ 1º A autorização de que trata este artigo poderá ser revista sempre que houver, na pessoa jurídica autorizada, fusão, cisão, incorporação, transformação, bem como transferência ou modificação de controle societário direto ou indireto.

§ 2º A revisão de autorização já concedida dar-se-á mediante processo administrativo específico, que poderá ser instaurado de ofício, nos termos da regulamentação, assegurados ao interessado o contraditório e a ampla defesa.

(...)

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. (Redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 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.

Os arts. 4º e 5º da Lei Federal n.º 14.790/2023 consolidaram, de forma expressa, o regime de exploração das apostas de quota fixa como atividade desenvolvida em ambiente concorrencial, condicionada à prévia autorização outorgada pelo Ministério da Fazenda, afastando, de modo inequívoco, a lógica licitatória típica das concessões e permissões. Ao mesmo tempo, o legislador impôs limites estruturais relevantes, como a inexistência de quantitativos mínimos ou máximos de operadores, o caráter personalíssimo e intransferível do título jurídico habilitante e a possibilidade de outorga com prazo de duração de cinco anos. Além disso, o art. 51 da supradita lei, dentre outras modificações relevantes, conferiu nova redação ao art. 29 da Lei n.º 13.756/2018, ratificando, em seu §2º, a autorização como o instrumento de outorga para a exploração da loteria de apostas de quota fixa.

De mais a mais, o legislador federal, ao redefinir o art. 29 da Lei Federal n.º 13.756/2018 pela Lei n.º 14.790/2023, optou por conferir contornos normativos explícitos à modalidade das apostas de quota fixa, qualificando-a expressamente como serviço público (em sentido formal¹²), explorado sob a forma de aposta lotérica. Ao mesmo tempo, estabeleceu um conceito funcional preciso da atividade, caracterizando-a como “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”.

O processo regulatório subsequente foi intenso. Apenas entre 2024 e 2025, a Secretaria de Prêmios e Apostas (“SPA”), órgão integrante do Ministério da Fazenda, editou mais de uma dezena de portarias e instruções normativas, estruturando um verdadeiro “microsistema regulatório”. A Portaria SPA/MF n.º 827/2024 fixou requisitos detalhados de habilitação, como reserva financeira, padrões técnicos e valor da outorga¹³. A Portaria SPA/MF n.º 2.104/2024, por sua vez, inaugurou o instituto das “autorizações provisórias”, permitindo que empresas que já exploravam a atividade regularizassem sua situação, mediante compromissos de adaptação. Ainda, a Instrução Normativa SPA/MF n.º 11/2024 instituiu a obrigatoriedade do uso do domínio “bet.br” para padronização e supervisão administrativa. A Instrução Normativa SPA/MF n.º 4/2024 “vinculou” o segmento ao Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf), fortalecendo o regime de

¹² Vide o julgamento conjunto das ADPFs n.º 492 e n.º 493 e da ADI n.º 4986.

¹³ Nos termos do art. 5º da Portaria SPA/MF n.º 827/2024:

Art. 5º A autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa observará as seguintes regras:

I - será concedida com prazo de duração de cinco anos, mediante o pagamento de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), considerado o limite de até três marcas comerciais a serem exploradas pela pessoa jurídica em seus canais eletrônicos por ato de autorização;

II - terá caráter personalíssimo, inegociável e intransferível; e

III - poderá ser requerida a qualquer tempo pelas pessoas jurídicas interessadas, observado o procedimento estabelecido nesta Portaria.

prevenção à lavagem de dinheiro. Por fim, mas sem exaurir o tema, a Instrução Normativa SPA/MF n.º 3/2025 disciplinou a transição das autorizações provisórias para definitivas, estabelecendo prazos e exigindo certificações técnicas de sistemas.

Exposto isso, entende-se que a desconcentração do Ministério da Fazenda, para a criação da SPA, buscou dar organicidade a um segmento até então marcado pela informalidade¹⁴.

Aduz-se que o período de transição inaugurado pela Portaria SPA/MF n.º 2.104/2024, pautado no parágrafo único do art. 9º da Lei Federal n.º 14.790/2023, foi particularmente sensível. Ao permitir a atuação provisória de agentes que ainda não haviam cumprido todos os requisitos, a medida formalizou a abertura imediata do mercado regulado, mas desencadeou uma verdadeira “corrida do ouro”¹⁵ (ou “corrida regulatória”) para obtenção de outorga de exploração. Grandes *players*, muitos já atuantes desde 2018 em cenário de ausência de regulamentação, apressaram-se em obter “autorizações provisórias” para consolidar sua posição.

O resultado não poderia ser outro: os agentes já estabelecidos conquistaram vantagem competitiva, por disporem de marca reconhecida e base consolidada de apostadores, ao passo que os novos entrantes tiveram de iniciar suas operações em condições mais restritivas.

Atualmente, segundo dados oficiais, dezenas de empresas já possuem autorizações federais emitidas pelo Ministério da Fazenda,

¹⁴ O Decreto Federal nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, instituiu a Secretaria de Prêmios e Apostas (comumente denominada “SPA”), como órgão integrante da estrutura organizacional do Ministério da Fazenda.

¹⁵ A expressão “corrida do ouro” é utilizada no setor elétrico para descrever o movimento abrupto de agentes que buscaram obter outorga de geração. A expressão aparece, por exemplo, no voto do Processo ANEEL n.º 48500.003665/2017-17, no qual o então Diretor Hélvio Neves Guerra afirma que a Medida Provisória n.º 998/2020, convertida na Lei n.º 14.120/2021: “(...) *provocou uma corrida desenfreada dos agentes de geração para a obtenção de outorga de autorização. Trata-se da tal “corrida do ouro”.*”.

entre elas gigantes internacionais como Betano, Bet365, Betfair, Sportingbet, Betsson, EstrelaBet, além de operadores nacionais como Galera.bet e Esportes da Sorte, o que revela um ambiente de pluralidade de agentes operadores e competição efetiva no mercado regulado, mesmo diante de eventuais contratempos de estruturação do segmento¹⁶.

Paralelamente, alguns Estados, como o Rio de Janeiro, estabeleceu “credenciamento” para fins de execução dessa atividade, originando um “mosaico regulatório” em que coexistem outorgas federais e estaduais, bem como operações amparadas em decisões judiciais proferidas em sede de liminar.

2. A Regulação Assimétrica

Apontada essa breve síntese sobre o segmento de apostas de quota fixa, cumpre destacar a pertinência da escolha terminológica “regulação assimétrica”. O uso da expressão ora em referência se consolidou na literatura regulatória e nos mercados regulados de forma global como a denominação mais precisa para designar essa técnica. O termo “assimetria regulatória”, embora recorrente do ponto de vista doutrinário¹⁷, pode remeter à ideia de “arbitragem regulatória”, isto é, à possibilidade de agentes econômicos escolherem o regime mais conveniente, independentemente da natureza da atividade desempenhada, apenas em razão das vantagens normativas disponíveis¹⁸.

¹⁶ Disponível em: www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/lista-de-empresas/confira-a-lista-de-empresas-autorizadas-a-ofertar-apostas-de-quota-fixa-em-2025.

¹⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 228, abr./jun. 2002, p. 23.

¹⁸ PORTO, Antônio José Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Relatórios de reuniões do NEASF, v. 6, n. 1. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/37425> apud LYON, T. P.; HUANG, H. Asymmetric regulation and incentives for innovation. Industrial and Corporate Change, v. 4, n. 4, p. 769-776, 1995.

Superado isso, conforme já abordado na introdução desta pesquisa, a regulação assimétrica se caracteriza como técnica de atuação estatal que aplica diferentes graus de exigência normativa a agentes inseridos em um mesmo setor regulado, considerando suas particularidades (jurídicas, econômicas e/ou técnicas)¹⁹.

Nessa esteira, a experiência brasileira em setores de infraestrutura fornece exemplos paradigmáticos da aplicação de regulação assimétrica²⁰. No setor de telecomunicações, a Lei Geral de Telecomunicações (Lei Federal n.º 9.472/1997) instituiu uma diferenciação clara entre concessionárias de telefonia fixa, sujeitas a obrigações de universalização, continuidade e controle tarifário, e operadores autorizados, aos quais foi conferida maior flexibilidade, justamente para fomentar a concorrência e redução de preços²¹.

No setor elétrico, a regulação assimétrica assumiu contornos institucionais claros com a edição da Lei Federal n.º 9.074/1995, que promoveu a quebra da cadeia do setor em quatro segmentos distintos: geração, transmissão, distribuição e comercialização. Cada um deles passou a ser disciplinado por regimes jurídicos diferenciados, de acordo com suas características técnicas e econômicas. Assim, a transmissão e a distribuição permaneceram vinculadas ao regime de serviço público, com contratos de concessão rígidos e submetidos a metas de qualidade impostas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). A comercialização, por sua vez, não foi enquadrada como serviço público, sendo desenvolvida em regime concorrencial. Já a geração de energia elétrica passou a conviver com dois regimes: concessão e autorização²².

Com a mencionada fragmentação, permitiu-se calibrar a intensidade da atuação estatal em cada elo da cadeia, ao mesmo tempo

¹⁹ PORTO; DUARTE, 2022, Op. cit.

²⁰ A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), ao longo do processo de reestruturação e desestatização da Telebrás, utilizou a regulação assimétrica como instrumento de neutralização do poder de mercado dos incumbentes, criando mecanismos específicos para os novos *players*.

²¹ BINENBOJM, 2017, op. Cit.

²² Ibidem.

em que se abriu espaço para a entrada de novos agentes e para a diversificação da matriz elétrica. Assim, o art. 4º da Lei Federal n.º 9.074/1995 consagrou expressamente essa possibilidade, ao admitir que a atividade de geração de energia elétrica pudesse ser explorada tanto mediante concessão quanto por autorização, a depender da fonte e da modalidade de produção, preservando-se, contudo, o regime de serviço público nos segmentos de monopólio natural²³.

No campo dos transportes, dois exemplos merecem destaque. O primeiro é o do transporte coletivo interestadual de passageiros, em que a Lei Federal n.º 12.996/2014 instituiu regime de autorização paralelamente às permissões existentes. Apesar das discussões acerca de sua constitucionalidade, a solução foi consolidada como forma de aumentar a competição e facilitar a entrada de novos operadores²⁴. O segundo exemplo é o do setor ferroviário: a Lei Federal n.º 14.273/2021 introduziu o regime de autorização como alternativa à concessão, permitindo que investidores privados propusessem a implantação e exploração de trechos ferroviários sem a rigidez dos contratos de concessão. Nesses casos, a regulação assimétrica foi utilizada como técnica de incentivos para atrair investimentos e superar gargalos históricos²⁵.

Dessa forma, essas experiências evidenciam que a regulação assimétrica é recurso consolidado no Direito Regulatório brasileiro, utilizado para equilibrar desigualdades, incentivar a concorrência e viabilizar inovação em setores estratégicos²⁶. Contudo, sua legitimidade

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ RAMALHO, Paulo Roberto Azevedo Mayer. Assimetria regulatória no transporte ferroviário brasileiro: O novo marco legal das ferrovias em perspectiva. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

²⁶ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras. Uber, Whatsapp, Netflix: Quando o mercado e a tecnologia desafiam a doutrina. Brasília: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. 2016.

depende de cristalino fundamento constitucional, sob pena de comprometer a segurança jurídica e abrir espaço para judicialização. No Brasil, o art. 175, *caput*, da CRFB estabelece que a prestação indireta de serviços públicos depende de concessão ou permissão, precedida de licitação, o que significa que a adoção de arranjos autorizativos só é válida quando houver previsão normativa compatível com esse dispositivo.

É precisamente nessa tensão que se insere o caso das apostas de quota fixa: embora a legislação tenha optado pelo regime de autorização, a Constituição não contempla expressamente essa forma de instrumento de outorga para serviços públicos lotéricos. Ao contrário dos setores de infraestrutura, em que a assimetria se apoiou em bases constitucionais sólidas, o regime das apostas foi desenhado em terreno normativo mais frágil, exigindo do Supremo Tribunal Federal uma interpretação capaz de compatibilizar inovação regulatória e limites constitucionais.

3. A Regulação Assimétrica aplicada às Apostas de Quota Fixa

A literatura especializada dirá que

“serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público (...)”²⁷.

Para a Professora Ana Cláudia Finger²⁸, o serviço público corresponde a uma atividade voltada à satisfação de necessidades

²⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 699.

²⁸ FINGER, ANA CLÁUDIA. Serviço público: um Instrumento de concretização de direitos fundamentais. A&C. REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL (IMPRESSO), v. 3, p. 143, 2007.

essenciais da coletividade, desempenhada sob regime jurídico administrativo e orientada por princípios como generalidade, continuidade, modicidade tarifária e eficiência. Para Eros Roberto Grau, serviço público é

[...] a atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) ²⁹.

Feita essa breve consideração, é importante mencionar que o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento de que as loterias constituem serviço público em sentido formal, estando sujeitas, portanto, ao regime de delegação estatal, conforme o julgamento conjunto das ADPFs n.º 492 e n.º 493 e da ADI n.º 4986. A Corte reconheceu a possibilidade de exploração pela União e pelos Estados, desde que observadas as balizas constitucionais. A jurisprudência ganhou densidade com a fixação da tese no Tema 1323 da Repercussão Geral (RE 1.498.128), segundo a qual “a execução do serviço público de loteria por agentes privados depende de delegação estatal precedida de licitação”.

Desse modo, em um primeiro olhar, pode-se dizer que as loterias não se confundem com atividades submetidas à lógica da livre iniciativa (art. 170 da CRFB), mas sim com serviços públicos, em caráter formal, cuja prestação indireta deve observar o regime jurídico previsto no art. 175 da CRFB, que condiciona a exploração por particulares à concessão ou permissão (precedida de licitação).

Entretanto, as apostas de quota fixa não se amoldam integralmente a esse paradigma. Embora se trate de modalidade lotérica instituída pela União e, portanto, formalmente enquadrada como serviço público, sua estrutura econômica, baseada em plataformas digitais, forte

²⁹ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988, pp. 131-132.

concorrência privada e volatilidade típica do mercado de entretenimento e de risco, distancia-se do regime clássico das loterias tradicionais.

Assim, a adoção legislativa do regime autorizativo reflete essa singularidade: em vez de uma prestação estatal essencial, as bets, assim como outras modalidades de jogos *on-line* de azar, assumem caráter híbrido, caráter esse marcado pela atuação estatal mais flexível, destinada não apenas ao entretenimento, à arrecadação parafiscal, mas também ao controle de riscos sociais, econômicos e até mesmo psicológicos.

Portanto, ao definir que a exploração da atividade não dependeria de concessão ou permissão, o legislador rompeu parcialmente com o paradigma constitucional clássico, optando por um arranjo mais flexível e adaptável às dinâmicas econômicas e tecnológicas que caracterizam esse mercado e/ou segmento.

Pode-se dizer que a escolha pela autorização visou conferir adaptabilidade ao processo de entrada de *players*, estimulando a concorrência, ampliando, assim, a arrecadação estatal. Criou-se, assim, um modelo de regulação assimétrica em relação às loterias tradicionais, cuja obtenção de outorga não está submetida à rigidez dos instrumentos de concessão ou permissão, mas a regras administrativas mais flexíveis de habilitação (autorização), integridade e fiscalização estabelecidas pelo Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF).

Todavia, conforme já salientado ao longo desta investigação, a ausência de previsão constitucional explícita para esse regime gerou críticas e foi objeto de questionamento na ADI n.º 7749, proposta pela Procuradoria-Geral da República, sob o argumento de que a autorização não encontra fundamento no art. 175 da CRFB.

Em síntese, a inicial sustenta que o regime jurídico das apostas de quota fixa, delineado pelos arts. 29 a 33 da Lei Federal n.º 13.756/2018 e pela Lei Federal n.º 14.790/2023, incorre em inconstitucionalidade ao instituir a autorização como título jurídico habilitante para a delegação de um serviço público (em sentido formal),

sem prévia licitação e à margem do modelo de concessão ou permissão, conforme a dicção do art. 175, *caput*, da CRFB.

Para o ilustre *Parquet*, a opção legislativa teria produzido proteção insuficiente a direitos fundamentais, especialmente aos consumidores mais vulneráveis, e conferido excesso de discricionariedade ao Poder Executivo na conformação desse segmento. Ele defende que a autorização, tal como prevista na lei, permitiria exploração privada sem as salvaguardas próprias do regime delegatório tradicional, o que resultaria em fragilização dos mecanismos de controle.

Por essa razão, requer a declaração de inconstitucionalidade das normas que instituíram e regulamentaram a modalidade de apostas de quota fixa, ressalvados os dispositivos não relacionados ao tema. E, por consequência lógica, caso reconhecida a invalidade do núcleo normativo referente às *bets*, postula, também, a inconstitucionalidade por arrastamento do conjunto de portarias editadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) que regulamentam a modalidade das apostas de quota fixa³⁰.

Nesse cenário, a questão central se desloca para o papel do Supremo Tribunal Federal, que fora provocado a interpretar o modelo legislativo à luz da Constituição. O desafio é compatibilizar o precedente consolidado, que reconhece a natureza formalmente pública das loterias e que exige delegação estatal mediante licitação, com a realidade disruptiva das apostas de quota fixa, cujas características demandam maior flexibilidade regulatória.

Não se desconhece que essa necessidade de interpretação constitucional adaptativa decorre do próprio dinamismo da ordem econômica e do avanço das tecnologias digitais, que introduzem novos modelos de negócios e desafiam os marcos jurídicos tradicionais. Desse modo, a consolidação do regime de autorização como técnica legítima de regulação assimétrica dependerá de uma hermenêutica que reconheça o papel inovador do legislador e, ao mesmo tempo, imponha

³⁰ Reconhecido o vício, a prática das apostas de quota fixa retornaria ao status de ilícito penal (arts. 50 a 58 da LCP) até que nova legislação viesse a discipliná-las.

salvaguardas institucionais de fiscalização, transparência e proteção de direitos fundamentais.

Dessa forma, a análise do modelo de regulação assimétrica das apostas de quota fixa evidencia um ponto de inflexão no Direito Regulatório brasileiro: se, de um lado, há precedente vinculante que afirma a necessidade de licitação para a delegação de serviços lotéricos (concessão e permissão), de outro, há uma inovação legislativa que “aposta” na autorização como técnica de regulação diferenciada. Ao Supremo Tribunal Federal caberá harmonizar essas tensões, definindo os contornos constitucionais do regime, de modo a conciliar segurança jurídica, inovação regulatória e a tutela do interesse público.

Conclusão

A análise do modelo de regulação assimétrica das apostas de quota fixa permite identificar um ponto de inflexão no Direito Regulatório brasileiro. O Supremo Tribunal Federal já consolidou, nas ADPFs n.º 492 e n.º 493, na ADI n.º 4986 e no Tema 1323 da repercussão geral, que a exploração de loterias é serviço público em sentido formal, ativando, assim, a necessidade de delegação estatal precedida de licitação, nos termos do art. 175 da CRFB.

Ocorre que o legislador, atento às transformações tecnológicas e econômicas, inovou ao disciplinar as apostas de quota fixa nas Leis Federais n.º 13.756/2018 e n.º 14.790/2023, adotando o regime de autorização, buscando conferir agilidade e adaptabilidade à regulação de um setor marcado por volatilidade, forte interação digital e integração global, além de assegurar incremento da arrecadação.

Como já exposto nesta pesquisa, por conta desse modelo anômalo de regulação assimétrica, a constitucionalidade dessa escolha fora questionada na ADI n.º 7749, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República. Sustenta-se que a ausência de previsão expressa na Constituição inviabiliza a adoção do regime de autorização.

Nesse contexto, a decisão final caberá ao Supremo Tribunal Federal. A Corte deverá enfrentar a inovação legislativa que inaugurou o regime autorizativo, avaliando se a regulação assimétrica é compatível com a ordem constitucional. O desafio, portanto, consiste em harmonizar a rigidez formal do art. 175, *caput*, da CRFB com a necessidade de respostas regulatórias céleres e eficazes diante de tecnologias disruptivas e de novos padrões sociais.

Conclui-se que a opção legislativa pelo regime de autorização nas apostas de quota fixa pode ser compreendida não como ruptura com o texto constitucional, mas como etapa evolutiva na forma de delegação e regulação dos serviços lotéricos, desde que interpretada à luz das transformações tecnológicas e econômicas contemporâneas. O Supremo Tribunal Federal, ao exercer sua função de guardião da Carta Maior, pode e deve conferir densidade normativa à opção legislativa, de modo a consolidar um modelo que combine segurança jurídica, proteção de direitos fundamentais e dinamismo econômico-tecnológico³¹. Ao fazê-lo, não apenas garantirá a compatibilidade constitucional, mas também abrirá caminho para a construção de um paradigma regulatório mais adaptável às inovações tecnológicas e às exigências de um mercado em constante transformação.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p.699.
BINENBOJM, Gustavo. Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros: a constitucionalidade do art. 3º da lei 12.996/2014. Revista de Direito da Cidade, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 1268–1285, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.29544. Disponível em:

³¹ Ao longo do amadurecimento do segmento, a regulação poderá ser objeto de aprimoramentos, submetendo-se à alçada de eventual agência reguladora concebida para regular o setor de apostas como um todo.

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29544> . Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e institui a modalidade lotérica de apostas de quota fixa.

_____. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as apostas de quota fixa e altera a Lei nº 13.756/2018.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações (Lei Geral de Telecomunicações).

_____. Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014. Dispõe sobre o regime de exploração do transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

_____. Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021. Institui o regime de autorização para ferrovias.

_____. INSTRUÇÃO NORMATIVA SPA/MF nº 3, de 10 de janeiro de 2025.

_____. INSTRUÇÃO NORMATIVA SPA/MF nº 4, de 27 de dezembro de 2024.

_____. INSTRUÇÃO NORMATIVA SPA/MF nº 11, de 4 de novembro de 2024.

_____. PORTARIA SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024.

_____. PORTARIA SPA/MF nº 2.104, de 30 de dezembro de 2024.

_____. PORTARIA SPA/MF nº 787, de 10 de abril de 2025.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. pp. 131-132.

Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Policy Paper: Regulação das Apostas de Quota Fixa (IBDA, 2024).

LYON, T. P.; HUANG, H. Asymmetric regulation and incentives for innovation. Industrial and Corporate Change, v. 4, n. 4, p. 769-776, 1995.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Regulação dos Serviços Públicos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 228, abr./jun. 2002, p. 23.

_____. ZAGO, Mariana Freitas. Limites das assimetrias regulatórias e contratuais: o caso dos aeroportos. Revista de Direito Administrativo, v. 277, n. 1, p. 175–201, 2018. DOI: 10.12660/rda.v277.2018.74806. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/74806> . Acesso em: 18 abr. 2025.

_____. FREITAS, Rafael Vêras. Uber, Whatsapp, Netflix: Quando o mercado e a tecnologia desafiam a doutrina. Brasília: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. 2016.

MEIRELLES, Dimária Silva e. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham?. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, RJ, v. 8, n. 4, p. 644 a 660, 2010.

PORTO, Antônio José Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Relatórios de reuniões do NEASF, v. 6, n. 1. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/37425>. Acesso em: 18 abr. 2025.

RAMALHO, Paulo Roberto Azevedo Mayer. Assimetria regulatória no transporte ferroviário brasileiro: o novo marco legal das ferrovias em perspectiva. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

ANÁLISE DA REGULAÇÃO DAS APOSTAS ESPORTIVAS NO BRASIL: proteção a direitos fundamentais e desafios à prevenção à lavagem de dinheiro

Isabella Macedo Torres

Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF).
Diretora-Presidente do CEEJ. Diretora Administrativa Adjunta do Instituto de Direito
Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN). Advogada e professora. E-mail:
isbellamacedo@id.uff.br

Ruy Santacruz

Doutor e Mestre em Economia pelo IE-UFRJ, ex-Conselheiro do Conselho
Administrativo de Defesa Econômica – CADE, Professor Associado da Faculdade de
Economia da UFF, Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu da
Faculdade de Economia da UFF, Coordenador do Mestrado Profissional Stricto Sensu
em Políticas Públicas e Regulação de Mercado da Faculdade de Economia da UFF,
Professor dos cursos de MBA da FGV-Management, Professor dos cursos de Direito
Econômico e Regulatório da PUC-RJ

Sumário: Introdução; 1. Fundamentos constitucionais e liberdade econômica na
regulação das apostas esportivas; 1.1. Regulação das apostas esportivas no Brasil; 2.
Desafios quanto à fiscalização de casas de apostas; 2.1. Atuação coordenada de entes
federativos; 3. Impactos sociais, proteção de grupos vulneráveis e medidas de
mitigação; 3.1. Repressão penal, controle parlamentar e os limites institucionais do
combate às apostas ilegais; Conclusão; Referências.

*O tal jogo do baralho
Dá o maior galho
Que nem gosto de lembrar
Se a polícia estoura o jogo
Sempre fica mais um bobo
Que não soube se mandar
É pilhado em flagrante
E naquele mesmo instante
É metido no xadrez
Por querer bancar o sabido
Nesse jogo proibido
Paga pelas 36 [...]
Jogo Proibido, Bezerra da Silva*

Introdução

A canção “Jogo Proibido”, eternizada na voz de Bezerra da Silva, e composta por Lino Roberto e Carlinhos em 1979¹, retrata, com o bom humor tipicamente carioca, a prática da jogatina e da vadiagem no Rio de Janeiro.

Embora socialmente aceitas, em 1941, a exploração do jogo do bicho e a vadiagem foram inseridas na Lei das Contravenções Penais (Lei 3.688/1941), no capítulo que elenca as condutas que atentam contra a política de costumes.

Apesar de moral e juridicamente rechaçada, e conquanto constitua infração penal, a exploração de apostas é prática consolidada e altamente proliferada em território nacional², fazendo-se presente na literatura e em programas televisivos. Este é o caso, por exemplo, da minissérie “Vale o Escrito” (veiculada pela *globoplay*)³, documentário sobre os meandros do jogo do bicho e de crimes correlatos na cidade do Rio de Janeiro.

A temática retornou aos holofotes midiáticos e jurídicos no ano de 2018, devido ao crescimento exponencial da prática de apostas esportivas, sobretudo em ambiente virtual.

¹ A referida canção é a última faixa do álbum “Partido Alto nota 10 – Vol. 2 – Bezerra da Silva e seus convidados”. Disponível em: <https://www.cliquemusic.com.br/discos/ver/partido-alto-nota-10--vol-2--bezerra-da-silva-e-seus-convidados.html>>. Acesso em 23 dez.2025.

² CNN Brasil.Veja quem são os principais nomes da história do jogo do bicho no RJ. História da contravenção carioca começou com nomes como Castor de Andrade e Miro Garcia, passando por Maninho Garcia; atualmente, Rogério de Andrade e Bernardo Bello dividem o poder. Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/veja-quem-sao-os-principais-nomes-da-historia-do-jogo-do-bicho-no-rj/>>. Acesso em 23 dez.2025.

³ BIASON, Valentina Caloni. O novo lugar do jornalismo: uma análise do documentário vale o escrito: a guerra do jogo do bicho, da globoplay. Disponível em <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/26876/1/2024_1_VALENTIN_A_CALONI_BIASON_TCC.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

Este fato reacendeu o debate sobre a regulação de apostas, uma vez que havia a preocupação de que a ausência de normativa específica teria o potencial de comprometer o exercício efetivo de fiscalização e a possível aplicação de sanções, além de gerar um ambiente propício à ocorrência de ilícitos financeiros, ao comprometimento da integridade esportiva e à proteção dos consumidores (este, geralmente, o lado mais vulnerável deste ecossistema).

Apesar destes imbróglis, e de um emaranhado de trâmites legislativos que serão retratados em subtópico pertinente, apenas em 2023 foi publicada a Lei 14.790, a chamada “Lei das *Bets*”, cujo objeto consiste na regulamentação de apostas esportivas, bem como da modalidade de quota fixa, estabelecendo requisitos para a autorização de operadores, mecanismos de fiscalização, regras de publicidade, medidas de proteção ao consumidor e instrumentos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Diante desse contexto, o tema central deste artigo consiste em analisar, à luz do Direito Constitucional, a regulação das apostas esportivas no Brasil, com especial enfoque na tutela de direitos fundamentais, dentre os quais se destacam a liberdade econômica, os direitos dos consumidores e a proteção do sistema financeiro. Serão igualmente examinados os desafios relacionados à prevenção à lavagem de dinheiro, à integridade esportiva e aos impactos sociais decorrentes da expansão acelerada desse mercado, sobretudo em relação a grupos socialmente vulneráveis.

Para alcançar tais objetivos, o trabalho estrutura-se da seguinte forma: inicialmente, examinam-se os fundamentos constitucionais da regulação das apostas esportivas e a tensão existente entre liberdade econômica e intervenção estatal. Em seguida, analisa-se o desenho normativo e institucional do atual marco regulatório, com ênfase nos desafios de fiscalização, prevenção de ilícitos financeiros e coordenação entre entes federativos. Por fim, abordam-se os impactos sociais das apostas esportivas, as medidas de proteção a grupos vulneráveis e os

questionamentos de constitucionalidade atualmente submetidos ao Supremo Tribunal Federal.

Antes da apresentação das conclusões parciais e finais, é necessário esclarecer que o presente artigo considera o cenário normativo e institucional das apostas esportivas no Brasil até dezembro de 2025. A partir desse recorte temporal, verifica-se que, embora o advento da legislação e de regulamentos setoriais represente avanço relevante, persistem desafios significativos quanto à efetividade do controle estatal, à fiscalização das operações e à adequada proteção de direitos fundamentais.

1. Fundamentos constitucionais e liberdade econômica na regulação das apostas esportivas

A exploração de apostas e jogos de azar no Brasil insere-se em um quadro demasiadamente complexo, pois traz à luz a tensão entre práticas socialmente toleradas e a normatividade estatal⁴.

Apesar da inicial tolerância, em 1941, a exploração de jogos de azar foi inserida no art. 50 Lei das Contravenções Penais (Lei

⁴ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

3.688/1941)⁵, que também tipificou a exploração do jogo do bicho, com previsão expressa no art. 58 da referida legislação⁶.

É interessante notar que ambas as infrações constam no Capítulo VII da Lei 3.688/1941, que elenca as contravenções relativas à polícia de costumes. O fato de se relacionarem à moralidade e aos bons costumes expõe “uma característica marcante da regulação dos jogos de azar no Brasil: a distância entre a norma jurídica e a realidade empírica das

⁵ Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele: (Vide Decreto-Lei nº 4.866, de 23.10.1942) (Vide Decreto-Lei 9.215, de 30.4.1946)

Pena – prisão simples, de três meses a um ano, e multa, de dois a quinze contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos moveis e objetos de decoração do local.

§ 1º A pena é aumentada de um terço, se existe entre os empregados ou participa do jogo pessoa menor de dezoito anos.

§ 2º Incorre na pena de multa, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quem é encontrado a participar do jogo, ainda que pela internet ou por qualquer outro meio de comunicação, como ponteiro ou apostador. (Redação dada pela Lei nº 13.155, de 2015)

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

- a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte;
- b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;
- c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.

§ 4º Equiparam-se, para os efeitos penais, a lugar acessível ao público:

- a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa;
- b) o hotel ou casa de habitação coletiva, a cujos hóspedes e moradores se proporciona jogo de azar;
- c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realiza jogo de azar;
- d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino.

⁶ Art. 58. Explorar ou realizar a loteria denominada jogo do bicho, ou praticar qualquer ato relativo à sua realização ou exploração:

Pena – prisão simples, de quatro meses a um ano, e multa, de dois a vinte contos de réis.

Parágrafo único. Incorre na pena de multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis, aquele que participa da loteria, visando a obtenção de prêmio, para si ou para terceiro.

práticas sociais”, escancarando um “paradigma estatal de contenção de riscos sociais por meio da criminalização de condutas desviantes”⁷.

Por este motivo, no início da década de 1990, houve a tentativa de regulamentação do tema por meio do Projeto de Lei (PL) 442/1991, de autoria do Deputado Federal Renato Vianna (MDB/SC)⁸.

Porém, devido ao crescimento vertiginoso da prática de apostas, principalmente esportivas, em ambiente virtual, no ano de 2022, o PL finalmente passou a tramitar perante Senado Federal – agora como PL 2234/2022 –, a fim de estabelecer “regras para a exploração de jogos e apostas no Brasil, permitindo a operação de cassinos, bingos, jogos on-line e o jogo do bicho”.

O PL também tem por objeto a criação de um sistema de supervisão e fiscalização que confira transparência quanto à exploração de jogos e apostas, além de prever medidas para prevenir crimes como lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo⁹.

Paralelamente, surgiram debates jurídicos e trâmites legislativos especificamente sobre as apostas esportivas. A falta de regulação gerou um processo de proliferação de plataformas digitais de apostas esportivas (as famigeradas *bets*), que passaram a operar ativamente no mercado nacional. Saliente-se que a maioria dessas casas de apostas possui sede fora do Brasil e, muitas vezes, tem estrutura jurídica em paraísos fiscais¹⁰.

⁷ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

⁸ Disponível em <https://periodicos.cesupa.br/index.php/RJCESUPA/article/view/112/68>, p. 76.

⁹ Senado Federal. Projeto de Lei nº 2234, de 2022. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154401>>. Acesso em 23 dez.2025.

¹⁰ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

A popularização dessas plataformas foi acompanhada por um maciço investimento em publicidade, patrocínio de clubes esportivos, contratação de atletas e ex-atletas como embaixadores de marca, bem como a participação de influenciadores digitais na promoção dos sites de apostas, sem qualquer baliza legal sobre os limites dessa atuação¹¹.

1.1. Regulação das apostas esportivas no Brasil

Considerando-se as premissas do tópico anterior, a regulação de apostas esportivas no Brasil perpassa, necessariamente, pela análise de alguns direitos fundamentais, quais sejam: (i) liberdade econômica, a ser garantida às casas de apostas; (ii) proteção do sistema financeiro, que deve ser preconizado pelo Estado mediante regulação e ações fiscalizatórias apropriadas, e (iii) direito do consumidor, comumente, o lado mais vulnerável deste ecossistema.

De acordo com Egon Bockman Moreira, o direito fundamental à livre iniciativa pressupõe que “[...] o Estado está não só proibido de proibir, mas a ele é especialmente vedado adotar condutas, omissivas ou comissivas, regulatórias ou de gestão empresarial, que, direta ou indiretamente, impeçam ou dificultem o livre exercício das liberdades individuais”¹².

Porém, ao mesmo tempo em que o ente estatal deve assegurar o exercício da liberdade econômica, é de vital importância que sejam

¹¹ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

¹² MOREIRA, Egon Bockmann. Liberdade econômica e desenvolvimento nacional. R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 19, n. 74, p. 41-51, abr./jun. 2021, p. 44.

coibidas condutas abusivas, a fim de garantir o “respeito proativo aos direitos individuais, sociais políticos e civis”¹³.

A ausência de um marco regulatório específico ensejou a expansão desordenada de operadores e expôs consumidores a riscos significativos, além de comprometer a integridade relacionada aos esportes em território nacional.

O tema foi inicialmente regulamentado por emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão da Medida Provisória (MP) 846/2018. Quando de sua publicação, os artigos 29 a 35 da Lei 13.756/2018 regulamentavam a exploração das apostas em território nacional, ao mesmo tempo em que derogaram normas de Direito Penal sobre o desenvolvimento não autorizado da atividade.

A referida legislação também incumbiu ao Ministério da Fazenda a regulamentação da nova modalidade de apostas¹⁴, que editou alguns atos infralegais, como o Decreto 10.467/2020, com o objetivo de estruturar a exploração desta prática.

O período mais significativo se deu entre 2020 e 2022, momento em que houve vertiginoso crescimento das casas de apostas, “em um ambiente jurídico de baixa regulação, alta informalidade e significativa exposição a riscos relacionados à integridade do esporte, ao endividamento de apostadores e à lavagem de dinheiro”¹⁵.

Posteriormente, a MP 1.182/2023 tentou mitigar regras para exploração do novo mercado de apostas online, tendo o ato perdido eficácia por decurso de prazo, de modo que voltou a vigorar a redação

¹³ MOREIRA, Egon Bockmann. Liberdade econômica e desenvolvimento nacional. R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 19, n. 74, p. 41-51, abr./jun. 2021, p. 46.

¹⁴ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *PGR – Lei das Bets*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/pgr-leis-das-bets.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2025.

¹⁵ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

original da Lei 13.756/2018, que se limitava a instituir a nova modalidade de apostas e a dispor sobre a destinação de parte de seus recursos, sem estabelecer paradigmas de regulamentação¹⁶.

A miríade de atos legais e infralegais publicados entre 2018 e 2023 teve como consequência a ausência de mecanismos efetivos de controle e fiscalização¹⁷.

Considerando este cenário, o governo federal editou a MP 1.182/2023, posteriormente convertida na Lei 14.790/2023, que revogou parcialmente dispositivos da Lei 13.756/2018 e instituiu um novo marco regulatório para as apostas de quota fixa no Brasil. O objetivo da lei seria diminuir impactos sociais negativos do novo mercado de apostas¹⁸.

A nova legislação estabeleceu a distinção entre a prática de apostas, que confere a expectativa de obtenção de um prêmio (art. 2º, I), e a modalidade de quota fixa, em que o indivíduo investe certa quantia em jogos ou eventos com a esperança de alcançar ganhos maiores, seja presencialmente ou por meio de plataformas digitais ou eletrônicas (art. 2º, II). Assim, a realização de aportes de forma corriqueira leva o apostador a crer que, quanto mais aposta, maior será sua recompensa¹⁹.

Além disso, foram estabelecidos critérios para a outorga de autorização às empresas exploradoras, a previsão de mecanismos de *compliance*, de prevenção à lavagem de capitais, regras de publicidade e propaganda, responsabilidade solidária de influenciadores e

¹⁶ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *PGR – Lei das Bets*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/pgr-leis-das-bets.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2025.

¹⁷ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

¹⁸ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *PGR – Lei das Bets*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/pgr-leis-das-bets.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2025.

¹⁹ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *PGR – Lei das Bets*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/pgr-leis-das-bets.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2025.

patrocinadores, bem como a previsão de tributação específica sobre a receita bruta da exploração e sobre os prêmios recebidos pelos apostadores²⁰.

Como se destacou anteriormente, a expedição de atos infralegais, inicialmente, ficou a cargo do Ministério da Fazenda, que, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF), editou diversas portarias com o objetivo de regulamentar as apostas de quota fixa²¹.

Este é o caso, por exemplo, das Portarias SPA/MF 1.143/2024, 1.231/2024, 1.233/2024 e 1.475/2024, que dispõem, respectivamente, sobre: (i) mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo ou proliferação de armas de destruição em massa; (ii) regras e diretrizes para o jogo responsável e ações de comunicação e marketing; (iii) regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de quota fixa; e (iv) condições para que uma empresa possa participar do período de transição da regulamentação da exploração de apostas de quota fixa e quais as regras para o cessamento das operações das empresas que não as atenderem²².

Outra portaria a que se confere destaque é a SPA/MF 827/2024, que exigiu autorização prévia expedida pelo Ministério da Fazenda para

²⁰ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

²¹ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

²² Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

que empresas estrangeiras operem com apostas de quota fixa no Brasil²³, de modo que, desde 1º de janeiro de 2025, apenas empresas autorizadas podem operar nacionalmente. O que caracteriza a autorização federal é a utilização da extensão “bet.br”²⁴.

Por sua vez, em abril de 2025, foi publicada a Portaria MESP nº 31/2025, editada pelo Ministério do Esporte, que estabeleceu critérios para a atuação fiscalizatória da equipe técnica vinculada à Secretaria Nacional de Apostas Esportivas e de Desenvolvimento Econômico do Esporte, com ênfase na proteção da integridade esportiva e na prevenção de práticas ilícitas²⁵.

Entretanto, apesar dos significativos avanços legais e infralegais, a Procuradoria Geral da República (PGR), nos autos da Ação Direta e Inconstitucionalidade (ADI) 7749 (cujos detalhes serão explorados de

²³ Ministério da Fazenda. Apostas de Quota Fixa. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa>>. Acesso em 24 dez.2025.

²⁴ Ministério da Fazenda. Apostas de Quota Fixa. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa>>. Acesso em 24 dez.2025.

²⁵ Entre os principais pontos da Portaria MESP 31/2025, destacam-se: (i) a exigência de verificação da correspondência entre a marca exibida nas plataformas digitais de apostas e aquela registrada nos processos de autorização junto à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, condição indispensável à regularidade da operação; (ii) a delimitação das modalidades esportivas passíveis de apostas, em consonância com a Portaria MESP 125/2024, considerando-se infração administrativa a exploração de apostas sobre esportes não previamente autorizados; (iii) a identificação de práticas expressamente vedadas, notadamente a ausência de mecanismos eficazes de controle etário que impeçam o acesso de crianças e adolescentes às plataformas, o que configura violação grave às normas de proteção infantojuvenil previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

forma mais detalhada no tópico 3), traz à tona diversos dispositivos das Leis 13.756/2018 e 14.790/2023 que seriam inconstitucionais²⁶.

Neste tópico, é importante que se enfatize o argumento da PGR de que a exploração de atividades lotéricas tem caráter eminentemente público, o que, inicialmente, estava previsto no art. 29, caput, da Lei 13.756/2018, que reafirmou esse entendimento. Todavia, com o advento da Lei 14.790/2023, suprimiu-se o caráter de exclusividade. Portanto, à luz do art. 175, caput, da CRFB, sendo possível outorgar os serviços lotéricos, é indispensável que isso ocorra por meio de concessão ou permissão, excluindo-se a mera autorização, de modo que a ausência de procedimento licitatório torna os aludidos dispositivos inconstitucionais²⁷.

Outro fator relevante, segundo a PGR, é que “a disciplina por atos do Executivo, na medida em que interfere sobre a autonomia de sujeitos de direito, não se mostra adequada nem bastante”, uma vez que a “exploração dessa espécie de loterias exige desenho eficiente e seguro pelo legislador com a definição de limites claros e objetivos aptos a fornecer proteção suficiente dos direitos fundamentais atingidos pelos elevados riscos que a atividade impõe aos brasileiros e à economia nacional”²⁸.

Embora a preocupação da PGR no que diz respeito ao núcleo dos direitos fundamentais, certo é que nem todas as situações peculiares e corriqueiras do cotidiano estão definidas em lei devido às vicissitudes a que a sociedade está sujeita. Dessa forma, os atos infralegais são

²⁶ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *PGR – Lei das Bets*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/pgr-leis-das-bets.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2025.

²⁷ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *PGR – Lei das Bets*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/pgr-leis-das-bets.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2025.

²⁸ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *PGR – Lei das Bets*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/pgr-leis-das-bets.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2025.

publicados a fim de especificar as lacunas existentes e que necessitam de maior delimitação.

Ademais, conquanto sejam inegáveis os esforços do Congresso Nacional e do Poder Executivo no que diz respeito à regulação do assunto, ainda persistem problemas graves no que diz respeito à fiscalização, ao controle de práticas ilícitas, além de questionamentos sobre a atuação conjunta e harmônica dos entes federativos.

2. Desafios quanto à fiscalização de casas de apostas

O mercado de apostas virtuais se desenvolveu no meio de um emaranhado jurídico, o que enfraqueceu sobremaneira a proteção dos usuários do serviço e do mercado nacional. Um fator agravante para este cenário é o fato de os sites e operadores possuírem sedes em outros países – muitos, inclusive, em paraísos fiscais –, o que ensejou o descumprimento da legislação brasileira, além de dificultar o controle, a fiscalização e a tributação da atividade²⁹.

De acordo com o que restou esclarecido em tópico anterior, embora diversas portarias tenham sido expedidas pela SPA visando à fiscalização de forma efetiva e eficiente da exploração de apostas esportivas e de quota fixa, pesquisas e reportagens vêm demonstrando que a ausência de mecanismos eficazes e adequados de fiscalização torna dificultoso o rastreamento de repasses.

Este é o caso, por exemplo, da Portaria MESP 31/2025, que, não obstante tenha estabelecido critérios e procedimentos para a atuação fiscalizatória da equipe técnica vinculada à Secretaria Nacional de Apostas Esportivas e de Desenvolvimento Econômico do Esporte, na prática vem se demonstrando incapaz de conter abusos³⁰.

²⁹ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *PGR – Lei das Bets*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/pgr-leis-das-bets.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2025.

³⁰ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <<https://ibda.com.br/wp->

O Intercept Brasil realizou uma série de reportagens investigativas que fazem parte da série “Barões das *bets*”, cuja quinta parte, publicada em julho de 2025 (ou seja, após o advento da Portaria MESP 31/2025) demonstra que os Ministérios que deveriam recolher tributos oriundos da exploração de casas de apostas, bem como as entidades sociais a quem são devidas compensações³¹, não receberam quaisquer quantias monetárias³².

Em contrapartida, a reportagem também apurou que, conquanto 79 operadores de apostas (*bets*) tenham pagado R\$ 2,37 bilhões em outorga fixa (correspondente à licença para explorar a atividade por cinco anos no Brasil), estas empresas se recusam a demonstrar a receita bruta relacionada ao pagamento de prêmios aos apostadores (o denominado *Gross Gaming Revenue*, ou GGR)³³, e este fato é de vital relevância considerando que:

É sobre esse montante que é calculado o tributo de 12% em impostos a serem pagos [...] Esse valor, porém, recentemente foi ampliado para 18% pela medida provisória 1.303 [...] mas os 18% só começam a valer em outubro e, até lá, a medida precisa ser validada pelo Congresso.

[content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf](#)>. Acesso em 23 dez.2025.

³¹ Pela lei, desde 1º de janeiro de 2025 os operadores de apostas devem destinar 12% do GGR para pagar as fatias correspondentes aos órgãos do governo federal, às entidades sociais privadas – como os comitês olímpico e paralímpico e a Federação das Apaes – e aos detentores dos direitos de imagem envolvidos nas apostas esportivas.

³² VECCHIOLI, Demétrio. Barões das Bets – parte 5. Disponível em <https://www.intercept.com.br/2025/07/22/milhoes-de-reais-em-impostos-de-bets-nao-chegaram-ao-governo-e-entidades/>>. Acesso em 24 dez.2025.

³³ VECCHIOLI, Demétrio. Barões das Bets – parte 5. Disponível em <https://www.intercept.com.br/2025/07/22/milhoes-de-reais-em-impostos-de-bets-nao-chegaram-ao-governo-e-entidades/>>. Acesso em 24 dez.2025.

Portanto, a falta de controle patrimonial contribui para a ocultação dos montantes recebidos, e a ausência dessas informações tem o potencial de gerar fraudes contábeis, fiscais ou gerenciais por parte dos agentes operadores das apostas de quota fixa.

Outro fator que influencia na prática de crimes financeiros é a movimentação de valores decorrentes de jogos fraudulentos disponibilizados de forma irregular e a dissimulação da origem ilícita de valores recebidos pelo agente ou pelo apostador como resultado de conluíus³⁴, envolvendo, muitas vezes, artistas reconhecidos e, principalmente, influenciadores digitais.

Ainda assim, há posicionamentos no sentido de que contratos celebrados entre plataformas, influenciadores digitais, artistas e empresas de meio de pagamento não contêm elementos suficientes para que seja caracterizada a lavagem de dinheiro, pois: (i) embora os valores oriundos dos contratos possam advir de infração penal, não haveria lavagem de dinheiro pelos contratados, pois inexistente dissimulação ou ocultação da natureza dos valores; (ii) tanto a prestação de serviços de meios de pagamento quanto a publicidade de influenciadores digitais não implicariam na ocultação da ilicitude da origem dos valores³⁵.

Porém, na prática, pode-se observar algo completamente distinto, como o caso do influenciador digital Felipe Prior, que celebrou contrato com a casa de apostas Betsat em fevereiro de 2024. O contrato prevê o pagamento de R\$ 20 mil por seis *stories* semanais no *Instagram*, além de seis horas semanais de transmissão via *YouTube*.

³⁴ ARYOSA, João Pedro; CARVALHO, Bernardo Machado Tinoco; e GÓES, Guilherme de Toledo. Lavagem de dinheiro e o mercado de jogos e apostas: um novo que já nasce velho. I Concurso de Artigos Acadêmicos Zela, 2024, p. 17. Disponível em: <https://zelaconsulting.com/wp-content/uploads/2024/12/Lavagem-de-dinheiro-e-o-mercado-de-jogos-e-apostas-novo-que-ja-nasce-velho-1.pdf>.

³⁵ Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Regulação das apostas de quota fixa. Disponível em <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf>. Acesso em 23 dez.2025.

Trecho do instrumento contratual constante na reportagem demonstra que, para cada pessoa que se cadastrasse na plataforma e depositasse um mínimo de R\$ 15, o influenciador receberia R\$ 20 extras. Havia, também, a chance de receber 15% de acréscimo, montante que seria calculado sobre as perdas dos apostadores cadastrados por sua indicação. Ou seja, quanto mais usuários novos, maior o lucro – de Felipe Prior e das *bets*³⁶.

2.1. Atuação coordenada de entes federativos

A atuação de entes federativos, de forma coordenada e harmônica, é outro fator essencial para que haja fiscalização efetiva. Porém, a previsão legal desencadeou em algumas divergências.

A primeira delas deu ensejo à interposição da ADI 7640, proposta pelos governadores de São Paulo, Minas Gerais, Acre, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Distrito Federal, em que requereram a declaração de inconstitucionalidade do § 2º do art. 35-A da Lei 13.756/2018 (incluído pela Lei Federal 14.790/2023) e da expressão “publicidade”, constante do § 4º do mesmo dispositivo legal, uma vez que as restrições aos grupos econômicos e à publicidade prejudicariam a livre concorrência e favoreceriam estados com populações maiores³⁷.

O pedido foi julgado procedente pelo plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), que, por unanimidade, decidiu que as loterias estaduais podem ser operadas por um mesmo grupo econômico em mais de um estado da federação. Em relação à publicidade, o STF conferiu

³⁶ MARTINS, Lais. Barões das Bets – Parte 1. Você perde, eles ganham. Bets: Contrato de Felipe Prior revela que influenciadores ganham conforme o prejuízo de apostadores. Disponível em <https://www.intercept.com.br/2024/11/07/bets-prior-influenciadores/>. Acesso em 31 dez.2025.

³⁷ Supremo Tribunal Federal. Loterias estaduais podem ser exploradas pelo mesmo grupo econômico, decide STF. Plenário também derrubou parte da lei federal que impedia a publicidade dos jogos em âmbito nacional. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/loterias-estaduais-podem-ser-exploradas-pelo-mesmo-grupo-economico-decide-stf/>. Acesso em 26 dez.2025.

alcance nacional, por entender que as restrições contidas na lei são desproporcionais, uma vez que fere os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, além de prejudicar usuários de loterias e afetar economicamente os estados, por constituírem um meio de autofinanciamento³⁸.

Anteriormente, o STF havia definido, nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 492 e 493 e na ADI 4986, que a União não possui monopólio da operação de serviços lotéricos e que, ao editar leis sobre o setor, não pode instituir tratamento diferenciado entre os estados³⁹.

3. Impactos sociais, proteção de grupos vulneráveis e medidas de mitigação

Também constante na série “Barões das *Bets*”, desta vez na parte 4, o Intercept Brasil demonstrou, mediante dados oriundos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)⁴⁰, que, “entre junho de 2023 e abril de 2025, quando as *bets* começaram a ganhar mais tração no país, o número de auxílios-doença concedidos mensalmente por ludopatia⁴¹

³⁸ ADI 7640. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6917578>>. Acesso em 26 dez.2025.

³⁹ Supremo Tribunal Federal. Loterias estaduais podem ser exploradas pelo mesmo grupo econômico, decide STF. Plenário também derrubou parte da lei federal que impedia a publicidade dos jogos em âmbito nacional. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/loterias-estaduais-podem-ser-exploradas-pelo-mesmo-grupo-economico-decide-stf/>>. Acesso em 26 dez.2025.

⁴⁰ Instituto Nacional do Seguro Social. Benefícios concedidos - Plano de Dados Abertos Jun/2023 a jun/2027. Disponível em <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/beneficios-concedidos-plano-de-dados-abertos-jun-2023-a-jun-2025>>. Acesso em 31 dez.2025.

⁴¹ A Revista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) publicou pesquisa demonstrando que, antigamente, os manuais de diagnóstico médico enquadravam o jogo patológico na categoria dos transtornos de controle do impulso, ao lado da piromania (impulso de atear fogo), da cleptomania (de furtar sem razão

aumentou mais de 2.300% — foram 276 benefícios concedidos no total no período”⁴².

Dados alarmantes também constam no Estudo Especial nº 119/2024 – reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, de setembro/2024, publicado pelo Banco Central do Brasil (BCB). O documento foi solicitado pelo Senador Omar José Abdel Aziz (PSD-AM), com o objetivo de mensurar o tamanho do mercado de jogos de azar e apostas online no Brasil por meio de análise técnica.

O estudo traçou um perfil dos apostadores brasileiros e demonstrou que, “em agosto de 2024, 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família (PBF) enviaram R\$ 3 bilhões às empresas de aposta utilizando a plataforma *pix*”, ressaltando que, dentre os apostadores, “4 milhões (70%) são chefes de família (quem de fato recebe o benefício) e enviaram R\$ 2 bilhões (67%) por *pix* para as *bets*”⁴³.

aparente), de transtorno explosivo intermitente, que causa surtos de agressividade. Porém, posteriormente, novos estudos realizados em centros de diversos países, dentre eles os da Universidade de São Paulo (USP), mostraram que “tanto no que diz respeito à ativação cerebral quanto ao curso da doença, a relação problemática com o jogo se assemelhava mais às dependências químicas do que aos transtornos ligados ao impulso. Em 2013, essa relação passou a ser qualificada como uma dependência induzida pelo comportamento [...] e recebeu o nome de transtorno do jogo, ou ludopatia”. Transtornos do jogo: invasão das bets aumenta o risco de problemas financeiros, dependência e até suicídio, alertam estudos. Revista Pesquisa FAPESP, n. 344, out. 2024. Ano 25, p. 18.

⁴² VECCHIOLI, Demétrio. AMORIM, Francisco. Barões das Bets – parte 4. Disponível em <https://www.intercept.com.br/2025/06/25/bets-auxilios-doenca-vicio-em-jogos-brasil/>>. Acesso em 24 dez.2025.

⁴³ Banco Central do Brasil. Estudos especiais do Banco Central. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE (setembro/2024). Disponível em https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf>. Acesso em 28 dez.2025.

Apesar dos dados acima, o Senado Federal, no dia 18 de dezembro de 2025, rejeitou a tramitação em caráter de urgência do PL 2.234/2022, que seguirá o trâmite ordinário devido à resistência de alguns parlamentares, principalmente da bancada evangélica⁴⁴, sob o argumento de que “o projeto pode fomentar a ludopatia (dependência de jogos) e crimes como lavagem de dinheiro, tráfico e prostituição”⁴⁵.

A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e o Partido Solidariedade, respectivamente, propuseram as ADIs 7721 e 7723⁴⁶, que tramitam em conjunto perante o STF e se relacionam à ADI 7640.

As ações trazem à tona os seguintes argumentos: (i) a CNC afirma que a Lei 14.790/2023 não instituiu “regras efetivas para combater o vício em apostas e coloca em risco a saúde econômico-financeira das famílias brasileiras”, e o endividamento afeta “[...] diretamente o desenvolvimento socioeconômico das regiões onde se concentra a população menos favorecida [...]”⁴⁷; por sua vez (ii) o Partido Solidariedade argumenta que a ausência de provimento

⁴⁴ A lista dos votos por partido pode ser consultada em file:///C:/Users/isabe/Downloads/Relat%C3%B3rio_Mapa_de_Vota%C3%A7%C3%B5es_Nominais.pdf. Acesso em 31 dez.2025.

⁴⁵ Congresso em foco. Senado rejeita urgência para projeto de legalização de jogos no Brasil

Proposta enfrenta resistência de parlamentares que alertam sobre os riscos de ludopatia e crimes associados. Disponível em <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/115007/senado-rejeita-urgencia-para-projeto-de-legalizacao-de-jogos-no-brasil>. Acesso em 26 dez.2025.

⁴⁶ Supremo Tribunal Federal. STF confirma decisão que proibiu publicidade de bets para crianças e adolescentes. Colegiado também confirmou determinação para que governo federal adote medidas contra uso de programas sociais em apostas. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-confirma-decisao-que-proibiu-publicidade-de-bets-para-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em 20 mai.2025.

⁴⁷ COURA, Kalleo. Fux veda aposta em bets com Bolsa Família e antecipa regras sobre publicidade infantil. Disponível em <https://www.jota.info/stf/do-supremo/fux-veda-aposta-em-bets-com-bolsa-familia-e-antecipa-regras-sobre-publicidade-infantil>. Acesso em 25 mai.2025.

jurisdicional pode ocasionar “incalculáveis e irreparáveis perdas econômicas e sociais, atuais e futuras”⁴⁸.

No dia 14 de novembro de 2024, o Plenário do STF referendou as decisões liminares proferidas em ambas as ADIs, que deferiram parcialmente as medidas cautelares requeridas, a fim de (i) conferir interpretação conforme a CRFB ao artigo 9º da Lei 14.790/2023, para que a regulamentação elaborada pelo Poder Executivo Federal especificamente prevista na Portaria SPA/MF 1.231/2024 tenha aplicação imediata no tocante à publicidade veiculada para crianças e adolescentes; e (ii) para que fossem implementadas medidas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres⁴⁹.

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público junto ao TCU formulou representações com o objetivo de impedir que cartões sociais sejam utilizados para a realização de apostas e requereu a suspensão de pagamentos de beneficiários apostadores⁵⁰.

Tendo em vista o inegável interesse sobre os lucros advindos da exploração de apostas esportivas, algumas associações ingressaram nas demandas como *amicus curiae* nas ADIs 7721 e 7723, dentre as quais a Associação Nacional de Jogos e Loterias, que requereu a suspensão da Portaria SPA/MF 2.217/2025 e da Instrução Normativa (IN) SPA/MF 22/2025, sob a alegação de que tais atos normativos extrapolariam o

⁴⁸ COURA, Kalleo. Fux veda aposta em bets com Bolsa Família e antecipa regras sobre publicidade infantil. Disponível em <https://www.jota.info/stf/do-supremo/fux-veda-aposta-em-bets-com-bolsa-familia-e-antecipa-regras-sobre-publicidade-infantil>. Acesso em 25 mai.2025.

⁴⁹ Supremo Tribunal Federal. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15372633071&ext=.pdf>. Acesso em 26 dez.2025.

⁵⁰ ROSILHO, André. TCU, bets e bolsa família. Beneficiários de programas assistenciais não são jurisdicionados do TCU. Disponível em <https://www.jota.info/colunas/controle-publico/tcu-bets-e-bolsa-familia>. Acesso em 25 mai.2025.

objeto da decisão cautelar e violariam a liberdade econômica e o princípio da isonomia.

A portaria SPA/MF 2.217/2025 alterou a Portaria SPA/MF 1.231/2024 para incluir hipótese de vedação da participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Por sua vez, a IN SPA/MF 22/2025 prevê procedimentos que devem ser observados por operadores de apostas de quota fixa visando a impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (nos termos do art. 8º, VIII, da Portaria SPA/MF 1.231/2024)⁵¹.

É importante ressaltar que a SPA/MF publicou ambos os atos a fim de dar cumprimento à decisão cautelar do STF nas ADIs 7721 e 7723, além de considerar as recomendações do TCU⁵².

Para este objetivo, foi criada uma base de dados com os cadastrados para recebimento dos benefícios especificados anteriormente, que deve, obrigatoriamente, ser consultada pelos agentes operadores de apostas em momentos de controle, no cadastro dos usuários e nos *logins*⁵³.

As regras expedidas pelo órgão estabelecem que as empresas de apostas devem consultar, periodicamente, o Sistema de Gestão de Apostas (Sigap), utilizando o número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), para verificar se o usuário consta da base de dados de beneficiários desses programas sociais. Em caso positivo, o cadastro

⁵¹ Diário Oficial da União. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spa-mf-n-22-de-30-de-setembro-de-2025-659602369>. Acesso em 31 dez.2025.

⁵² Ministério da Fazenda. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/spa-publica-regra-para-cumprir-decisao-do-stf-de-restringir-uso-de-beneficios-sociais-em-apostas>. Acesso em 31 dez.2025.

⁵³ Ministério da Fazenda. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/spa-publica-regra-para-cumprir-decisao-do-stf-de-restringir-uso-de-beneficios-sociais-em-apostas>. Acesso em 31 dez.2025.

deve ser bloqueado, a conta encerrada e eventuais valores depositados devolvidos ao titular⁵⁴.

Até o momento desta pesquisa, verificou-se que o andamento mais recente no site do STF data de 19 de dezembro de 2025. No ato, o Ministro relator, Luiz Fux, deferiu parcialmente “o pedido cautelar para que, até a realização da audiência de conciliação designada, seja suspensa a eficácia das obrigações operacionais que implicam o bloqueio e o encerramento compulsório de contas já ativas, mantendo-se a proibição constante da Instrução Normativa SPA/MF 22/2025 para a realização de novos cadastros ou aberturas de novas contas”⁵⁵.

Por fim, como esclarecido no tópico 2.1, a PGR ajuizou a ADI 7749 sustentando que as Leis 14.790/2023 e 13.756/2018, bem como o conjunto de portarias expedidas pelo Ministério da Fazenda, não possuem mecanismos suficientes para proteger e conservar direitos, bens e valores constitucionais as referidas legislações ferem direitos sociais à saúde e à alimentação, direitos do consumidor, de propriedade, da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência. Além disso, a norma não observa a exigência constitucional de outorga de serviços públicos por concessão ou permissão, mediante licitação⁵⁶.

⁵⁴ Ministério da Fazenda. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/spa-publica-regra-para-cumprir-decisao-do-stf-de-restringir-uso-de-beneficios-sociais-em-apostas>>. Acesso em 31 dez.2025.

⁵⁵ Supremo Tribunal Federal. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15383342958&ext=.pdf>>. Acesso em 31 dez.2025.

⁵⁶ Supremo Tribunal Federal. Procuradoria-Geral da República entra com ação no Supremo contra Lei das Bets. Tema já é alvo de questionamento no STF, em ação da relatoria do ministro Luiz Fux. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/procuradoria-geral-da-republica-entra-com-acao-no-supremo-contra-lei-das-bets>>. Acesso em 31 dez.2025.

3.1. Repressão penal, controle parlamentar e os limites institucionais do combate às apostas ilegais

A crescente expansão do mercado de apostas esportivas no Brasil tem sido acompanhada pela intensificação de mecanismos repressivos e de controle político-institucional, notadamente por meio de operações policiais e da atuação do Congresso Nacional por intermédio de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Esses instrumentos revelam não apenas a dimensão criminal associada a segmentos do setor, mas também as dificuldades estruturais enfrentadas pelo Estado na fiscalização de uma atividade marcada por elevada complexidade tecnológica e transnacionalidade.

Nesse contexto, destaca-se a deflagração da Operação Opções Binárias, conduzida pela Polícia Federal com o objetivo de desarticular organização criminosa que utilizava plataformas de opções binárias e casas de apostas irregulares (*bets*) para a prática de delitos contra o Sistema Financeiro Nacional, incluindo lavagem de dinheiro, evasão de divisas, sonegação fiscal e estelionato digital. Em 16 de dezembro de 2025, foram cumpridos mandados de busca e apreensão em diversos estados da federação, evidenciando a capilaridade territorial dessas estruturas ilícitas e o grau de sofisticação dos esquemas investigados⁵⁷.

Paralelamente à atuação repressiva, o Poder Legislativo instaurou, em novembro de 2024, a denominada CPI das *Bets*, com a finalidade de investigar os impactos econômicos e sociais das apostas virtuais, bem como sua eventual conexão com organizações criminosas e o uso de influenciadores digitais na promoção dessas atividades. O relatório final, apresentado em junho de 2025, propôs o indiciamento de 16 pessoas e sugeriu um conjunto expressivo de projetos de lei voltados à mitigação de riscos associados às apostas online, como a proibição de

⁵⁷ BRASIL. Polícia Federal. PF deflagra a Operação Opções Binárias em cinco estados. Gov.br, Brasília, 16 dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/12/pf-deflagra-a-operacao-opcoes-binarias-em-cinco-estados-1>. Acesso em: 31 dez. 2025.

jogos de natureza semelhante a caça-níqueis e a vedação da participação de beneficiários do CadÚnico. Não obstante, o relatório foi rejeitado, configurando situação excepcional no histórico recente do Senado Federal e revelando dissensos políticos relevantes quanto ao tratamento institucional do tema⁵⁸.

Também merece destaque a CPI da Manipulação de Apostas Esportivas, instalada em abril de 2024, cujo foco incidiu sobre denúncias de manipulação de resultados no futebol brasileiro. O relatório final, aprovado em março de 2025, apontou fragilidades normativas no enfrentamento desse fenômeno e recomendou aprimoramentos legislativos, como a limitação de modalidades de apostas consideradas mais suscetíveis à fraude, a exemplo das apostas simples (*single bets*). As investigações revelaram ainda a atuação de intermediários e financiadores dos esquemas, inclusive com repercussões internacionais, o que reforça a natureza transnacional do problema⁵⁹.

Essas iniciativas institucionais dialogam com diagnóstico recente amplamente divulgado pela imprensa, segundo o qual, apesar dos avanços regulatórios e da expressiva arrecadação gerada pelo mercado legal de apostas, a atuação de operadores clandestinos permanece como ameaça significativa à integridade do setor. A dificuldade de fiscalização, aliada à facilidade de acesso aos sites ilegais e à utilização de estratégias agressivas de publicidade, tem exigido a adoção de respostas mais sofisticadas por parte do Estado⁶⁰.

⁵⁸ Senado Federal. CPI das Bets. Atividade legislativa. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2703/reuniao/13126>. Acesso em 31 dez.2025.

⁵⁹ RODRIGUES, Alex. Agência Brasil. CPI da Manipulação de Jogos e apostas aprova relatório final. Pedido de indiciamento inclui Bruno Tolentino, tio de Lucas Paquetá. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-03/cpi-da-manipulacao-de-jogos-e-apostas-aprova-relatorio-final>>. Acesso em 31 dez.2025.

⁶⁰ CARNEIRO, Felipe. Jogo sujo: a explosão das bets ilegais ameaça o mercado regulado de apostas. Veja, São Paulo, dez. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/jogo-sujo-a-explosao-das-bets-ilegais-ameaca-o-mercado-regulado-de-apostas/>. Acesso em: 31 dez. 2025.

Nesse sentido, ganha relevo a estratégia voltada ao controle dos meios de pagamento, desenvolvida em cooperação entre a SPA, o BCB e entidades do setor, com o objetivo de rastrear transações financeiras associadas a plataformas ilegais e bloquear fluxos de recursos. A previsão de instrumentos tecnológicos capazes de simular depósitos e identificar contas suspeitas, bem como a restrição da cadeia de suprimentos das casas de apostas legais, indica uma inflexão do modelo repressivo tradicional para abordagens regulatórias baseadas na desarticulação econômica da atividade ilícita⁶¹.

Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo demonstrou que a regulação das apostas esportivas no Brasil se insere em um campo marcado por profundas tensões constitucionais. De um lado, encontra-se a necessidade de assegurar a liberdade econômica e a livre iniciativa em um mercado que movimenta cifras expressivas e que já se encontra socialmente consolidado; de outro, impõe-se ao Estado o dever de proteger direitos fundamentais, preservar a integridade do sistema financeiro, coibir práticas ilícitas e mitigar impactos sociais negativos, especialmente sobre grupos vulneráveis.

O atual marco regulatório, inaugurado de forma mais consistente com a Lei 14.790/2023 e complementado por um conjunto significativo de atos infralegais, representa um avanço relevante em relação ao cenário anterior de baixa regulação e elevada informalidade. A previsão de mecanismos de autorização, *compliance*, prevenção à lavagem de dinheiro, regras de publicidade e proteção do consumidor evidencia uma tentativa de alinhamento do setor aos parâmetros constitucionais e às boas práticas regulatórias.

⁶¹ CARNEIRO, Felipe. Jogo sujo: a explosão das bets ilegais ameaça o mercado regulado de apostas. Veja, São Paulo, dez. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/jogo-sujo-a-explosao-das-bets-ilegais-ameaca-o-mercado-regulado-de-apostas/>. Acesso em: 31 dez. 2025.

Todavia, a pesquisa empírica feita com base em dados oficiais e os debates institucionais analisados revelam que tais instrumentos ainda se mostram insuficientes para enfrentar, de modo plenamente eficaz, os riscos inerentes à atividade. As dificuldades de fiscalização, a atuação de operadores com estruturas transnacionais, a opacidade quanto à receita bruta das operações, a utilização intensiva de influenciadores digitais e os impactos sociais associados à ludopatia e ao endividamento indicam fragilidades relevantes no desenho e na implementação da política regulatória.

Nesse sentido, os questionamentos de constitucionalidade atualmente submetidos ao STF (especialmente no que se refere à natureza jurídica da exploração das atividades lotéricas, à necessidade de procedimentos licitatórios, à proteção de grupos vulneráveis e aos limites da regulamentação por atos do Poder Executivo) evidenciam que o equilíbrio entre liberdade econômica e tutela de direitos fundamentais ainda está em construção. O controle de constitucionalidade assume, assim, papel central na conformação definitiva do modelo regulatório das apostas esportivas no país.

Diante desse cenário, a pesquisa aponta para a necessidade de aperfeiçoamentos contínuos no marco normativo e institucional, com destaque para: (i) o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e de cooperação entre órgãos e entes federativos; (ii) o aprimoramento das políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e de rastreamento de fluxos financeiros; (iii) o estabelecimento de limites mais claros e efetivos à publicidade e à atuação de influenciadores digitais; e (iv) a implementação de políticas públicas de prevenção, educação e tratamento relacionadas à ludopatia.

Ademais, a análise das operações policiais e das investigações parlamentares evidencia que o enfrentamento dos riscos associados às apostas esportivas não pode se limitar à edição de normas formais ou à autorização administrativa de operadores. A experiência recente das CPIs e das ações repressivas demonstra que a eficácia do modelo regulatório depende de uma articulação institucional mais ampla, capaz

de integrar instrumentos de fiscalização financeira, repressão penal e controle da cadeia econômica da atividade.

A centralidade assumida pelos meios de pagamento e pelo rastreamento de fluxos financeiros revela uma mudança de paradigma no combate à ilegalidade, deslocando o foco da mera retirada de plataformas do ambiente digital para a desarticulação estrutural de sua viabilidade econômica, em consonância com práticas regulatórias adotadas em outros países.

Conclui-se, portanto, que a regulação das apostas esportivas no Brasil deve ser compreendida como um processo dinâmico e permanentemente sujeito a revisões, de modo a garantir que o desenvolvimento econômico do setor não se faça em detrimento da proteção de direitos fundamentais, da segurança pública e da própria legitimidade constitucional da intervenção estatal. O acompanhamento contínuo do mercado, da legislação e da jurisprudência revela-se indispensável para que se alcance um modelo regulatório constitucionalmente adequado, socialmente responsável e institucionalmente eficiente.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. CPI da manipulação de jogos e apostas aprova relatório final: pedido de indiciamento inclui Bruno Tolentino, tio de Lucas Paquetá. *Agência Brasil*, Brasília, 19 mar. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-03/cpi-da-manipulacao-de-jogos-e-apostas-aprova-relatorio-final>. Acesso em: 31 dez. 2025.

AGÊNCIA SENADO. CPI das Bets rejeita relatório final. *Agência Senado*, Brasília, 12 jun. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/06/12/cpi-das-bets-rejeita-relatorio-final>. Acesso em: 31 dez. 2025.

ARYOSA, João Pedro; CARVALHO, Bernardo Machado Tinoco; GÓES, Guilherme de Toledo. *Lavagem de dinheiro e o mercado de jogos e apostas: um novo que já nasce velho*. I Concurso de Artigos

Acadêmicos Zela, 2024. Disponível em: <https://zelaconsulting.com/wp-content/uploads/2024/12/Lavagem-de-dinheiro-e-o-mercado-de-jogos-e-apostas-novo-que-ja-nasce-velho-1.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores*. Estudo Especial nº 119/2024 (reprodução da Nota Técnica nº 513/2024-BCB/SECRE). Brasília, 2024. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/E119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 28 dez. 2025.

BEZERRA DA SILVA. *Partido Alto nota 10 – vol. 2: Bezerra da Silva e seus convidados*. Rio de Janeiro: RCA, [1979]. Disponível em: <https://www.cliquemusic.com.br/discos/ver/partido-alto-nota-10--vol-2--bezerra-da-silva-e-seus-convidados.html>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BIASON, Valentina Caloni. *O novo lugar do jornalismo: uma análise do documentário Vale o Escrito – a guerra do jogo do bicho, da Globoplay*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo) – PUCRS, Porto Alegre, 2024. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/26876/1/2024_1_VALENTINA_CALONI_BIASON_TCC.pdf. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. *Lei das Contravenções Penais*. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, 3 out. 1941.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Apostas de quota fixa*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa>. Acesso em: 24 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. SPA publica regra para cumprir decisão do STF de restringir uso de benefícios sociais em apostas. *Gov.br*, Brasília, out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/spa-publica-regra-para-cumprir-decisao-do-stf-de-restringir-uso-de-beneficios-sociais-em-apostas>. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. Polícia Federal. *PF deflagra a Operação Opções Binárias em cinco estados*. Gov.br, Brasília, 16 dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/12/pf-deflagra-a-operacao-opcoes-binarias-em-cinco-estados-1>. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 2.234, de 2022*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154401>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. CPI das Bets. *Atividade legislativa*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2703/reuniao/13126>. Acesso em: 31 dez. 2025.

CNN BRASIL. Veja quem são os principais nomes da história do jogo do bicho no RJ. *CNN Brasil*, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/veja-quem-sao-os-principais-nomes-da-historia-do-jogo-do-bicho-no-rj/>. Acesso em: 23 dez. 2025.

CONGRESSO EM FOCO. Senado rejeita urgência para projeto de legalização de jogos no Brasil. *Congresso em Foco*, Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/115007/senado-rejeita-urgencia-para-projeto-de-legalizacao-de-jogos-no-brasil>. Acesso em: 26 dez. 2025.

COURA, Kalleo. Fux veda aposta em bets com Bolsa Família e antecipa regras sobre publicidade infantil. *JOTA*, Brasília, 25 maio 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/fux-veda-aposta-em-bets-com-bolsa-familia-e-antecipa-regras-sobre-publicidade-infantil>. Acesso em: 25 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO (IBDA). *Regulação das apostas de quota fixa*. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/06/IBDA_Policy-Paper_Reg-Apostas-QF_VF-1.pdf. Acesso em: 23 dez. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). *Benefícios concedidos – Plano de Dados Abertos (jun. 2023 a jun. 2025)*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/beneficios-concedidos-plano-de-dados-abertos-jun-2023-a-jun-2025>. Acesso em: 31 dez. 2025.

MARTINS, Lais. Barões das Bets – parte 1: você perde, eles ganham. *The Intercept Brasil*, 7 nov. 2024. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2024/11/07/bets-prior-influenciadores/>. Acesso em: 31 dez. 2025.

MOREIRA, Egon Bockmann. Liberdade econômica e desenvolvimento nacional. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 19, n. 74, p. 41-51, abr./jun. 2021.

PESQUISA FAPESP. Transtornos do jogo: invasão das bets aumenta o risco de problemas financeiros, dependência e até suicídio. *Revista Pesquisa FAPESP*, n. 344, p. 18, out. 2024.

ROSILHO, André. TCU, bets e Bolsa Família: beneficiários de programas assistenciais não são jurisdicionados do TCU. *JOTA*, 25 maio 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/controle-publico/tcu-bets-e-bolsa-familia>. Acesso em: 25 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 7.640. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6917578>. Acesso em: 26 dez. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Loterias estaduais podem ser exploradas pelo mesmo grupo econômico, decide STF. *Notícias STF*, Brasília, 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/loterias-estaduais-podem-ser-exploradas-pelo-mesmo-grupo-economico-decide-stf/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF confirma decisão que proibiu publicidade de bets para crianças e adolescentes. *Notícias STF*, Brasília, 20 maio 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf->

confirma-decisao-que-proibiu-publicidade-de-bets-para-criancas-e-adolescentes/. Acesso em: 20 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Procuradoria-Geral da República entra com ação no Supremo contra a Lei das Bets. *Notícias STF*, Brasília, 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/procuradoria-geral-da-republica-entra-com-acao-no-supremo-contra-lei-das-bets/>. Acesso em: 31 dez. 2025.

VECCHIOLI, Demétrio. Barões das Bets – parte 5. *The Intercept Brasil*, 22 jul. 2025. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2025/07/22/milhoes-de-reais-em-impostos-de-bets-nao-chegaram-ao-governo-e-entidades/>. Acesso em: 24 dez. 2025.

VECCHIOLI, Demétrio; AMORIM, Francisco. Barões das Bets – parte 4. *The Intercept Brasil*, 25 jun. 2025. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2025/06/25/bets-auxilios-doenca-vicio-em-jogos-brasil/>. Acesso em: 24 dez. 2025.

CARNEIRO, Felipe. Jogo sujo: a explosão das bets ilegais ameaça o mercado regulado de apostas. *Veja*, São Paulo, dez. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/jogo-sujo-a-explosao-das-bets-ilegais-ameaca-o-mercado-regulado-de-apostas/>. Acesso em: 31 dez. 2025.

REGULAÇÃO DAS CASAS DE APOSTAS NO BRASIL A GARANTIR PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: análise legal

Samuel Porto dos Santos Ribeiro

Graduando em Direito, Bolsista ProUni na PUC-Rio. Experiência em Direito Administrativo Regulatório. Estágio Anterior no Escritório Queiroz Maluf Reis Sociedade de Advogados e no TJ-RJ no Cartório da 16ª Vara Cível da Comarca da Capital. Diretor Acadêmico e Membro Fundador da LADA (Liga Acadêmica de Direito Administrativo da PUC-Rio). Membro do GEDAC (Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo), do CMA (Centro de Métodos Autocompositivos da PUC-Rio) e do GEP SIDH (Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Sistema Interamericano de Direitos Humanos do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio).

Sumário: Introdução; 1. Regulação na Administração Pública; 1.1. Estado Como Agente Normativo; 1.2. Estado Atuando na Ordem Econômica; 1.3. Conceito de Regulação; 1.4. Papel da Administração Pública; 2. Direitos Humanos; 2.1. O Princípio da Dignidade Humana; 2.2. O Direito à Saúde; 2.3. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e a Corte Internacional de Justiça (CIJ); 2.4. 3. As Casas de Apostas; 3.1. Papel do Estado; 3.1.1. Direito Interno; 3.1.2. Direito Externo; Conclusão; Referências.

Introdução

Os Direitos Humanos são salvaguardados pelo direito interno, pela Constituição; quanto no externo, por meio dos tratados e convenções internacionais. Para tanto, cabe à Administração Pública proteger e garantir o bem-estar social da forma que convier à população, de acordo com alguns procedimentos previstos nas disposições legais do ordenamento jurídico nacional.

As casas de apostas apresentam um problema cada vez mais sistêmico no cosmos da população brasileira, pois relegam uma reafirmação de cultura grave de ludopatia, que apenas perpetua uma patologia aos habitantes do país que permite esta prática.

O Brasil, até recentemente, não autorizava o funcionamento de qualquer, desde a elaboração do Decreto-Lei nº 9.215/1946, que proibiu a prática e exploração de jogos de azar no território brasileiro. Somente ocorreu a flexibilização com o advento da Lei nº 13.756/2018, que regulamentou o mercado de apostas fixas. E propiciou o crescimento das apostas no período pandêmico, até a promulgação da Lei nº 14.790/23.¹

Diante do atual cenário, tendo em vista as mudanças ocasionadas pela legislação com os entendimentos vigentes – cabe inferir a necessidade, que será analisada e elaborada ao longo da disposição, de uma regulação das casas de apostas no Brasil, em razão dos princípios constitucionais de Direitos Humanos na Carta Magna de 1988 e a atuação da Administração Pública, exercendo seu dever-poder para proporcionar uma maior segurança e bem-estar à população.

1. Regulação na Administração Pública

Regulação é um instituto do Direito Administrativo, um meio de intervenção do Estado na economia, acerca das atividades ou funções administrativas, que se subdividem em ordenatória e limitativa; prestacional e exploratória; e regulatória, segundo os estudos do professor e doutrinador André Saddy². Em que, de acordo com a Enciclopédia da PUCSP, tomo XIII, regulação administrativa seria³, parafraseando o professor Ricardo Marcondes Martins⁴:

¹ MAIA, Dilaine Simões; FREIRE, Antonio Carlos Pantoja. Regulamentação das Apostas Esportivas Online “Bets” no Brasil: análise contemporânea após a lei 14.790/23. ARACÊ, [S. l.], v. 7, n. 6, 2025, p. 32989-32990.

² SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro: volume 2/André Saddy. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025. p. 360.

³ Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo XIII (recurso eletrônico): direito econômico / coord. Ricardo Hasson Sayeg - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2024, p. 21-22.

⁴ MARTINS, Ricardo Marcondes. Efeitos dos vícios do ato administrativo, São Paulo: Malheiros, 2008., Cap. III, pp. 64 e ss. (cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. Abuso

O núcleo essencial da função legislativa é efetuar ponderações autônomas no plano abstrato; o núcleo essencial da função administrativa é realizar ponderações no plano concreto – edição de normas jurídicas concretizadoras das ponderações constitucionais e legislativas; e o núcleo essencial da função jurisdicional é verificar o acerto das ponderações legislativas e administrativas. As três, portanto, dizem respeito à edição de normas jurídicas. Assim, em um sentido amplo, a regulação administrativa consiste na edição de normas administrativas e é sinônimo de exercício de função administrativa.

Baseado nos estudos do professor de Direito Administrativo e fundador do GDAC, Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo, no que concerne às funções do Estado: as atividades ordenatórias e limitativas se referem a um conceito mais amplo da atividade de polícia, mantendo uma boa convivência social e opera por limitar, restringir ou condicionar o exercício de interesses gerais para a realização dos interesses públicos, compatibilizando direitos e deveres existentes, e disciplinando o exercício da autonomia privada, e excepcionalmente da pública, por meio de ações de comando, consentimento, fiscalização e sanção.⁵

As atividades prestacionais e exploratórias, por outro lado, o Estado intervém diretamente na ordem econômica ou social, que ocorre quando a Administração Pública presta serviços públicos ou executa atividades econômicas em sentido estrito, atuando como agente econômico ou social em determinado setor ou região.⁶

de direito e constitucionalização do direito privado, São Paulo: Malheiros, 2010., p. 74 e ss.)

⁵ SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro: volume 2/André Saddy. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025. p. 362.

⁶ SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro: volume 2/André Saddy. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025. p. 372.

E as regulatórias, objeto do estudo para o caso em questão, citando as palavras do professor⁷:

é aquela que busca a restrição intencional da eleição de terceiros mediante atos imperativos, incitativos ou indicativos para realizar finalidades públicas, isto é, resultados que possam beneficiar toda a coletividade.

Portanto, é em razão destes benefícios à sociedade que cabe inferir uma análise sobre o sistema brasileiro regulatório para regulação do mercado e do bem-estar social, o que primordialmente é acessível através de normas estimulando formas de comportamentos.

1.1. Estado Como Agente Normativo

Como tal, todas as funções da máquina pública devem cooperar e atuar em prol do bem-estar da população, pois este é o papel de um estado, e é por este motivo que as civilizações se reuniram para serem parte de algo maior. Pois segundo a própria Constituição da República de 1988, em seu artigo 174: *“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”*

Cabendo, portanto, ao Estado ser o regulador da atividade econômica, e intervir na economia para o bem-estar da sociedade como um todo.

⁷ SADDY, André. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*: volume 2/André Saddy. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025. p. 371.

1.2. Estado Atuando na Ordem Econômica

Segundo o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, em seu *Manual de Direito Administrativo*⁸, no que diz respeito ao Estado como agente normativo:

Como agente normativo, o Estado cria as regras jurídicas que se destinam à regulação da ordem econômica. Cabem-lhe três formas de atuar: a de fiscalização, a de incentivo e a de planejamento. A de fiscalização implica a verificação dos setores econômicos para o fim de serem evitadas formas abusivas de comportamento de alguns particulares, causando gravames a setores menos favorecidos, como os consumidores, os hipossuficientes etc. O incentivo representa o estímulo que o governo deve oferecer para o desenvolvimento econômico e social do país, fixando medidas como as isenções fiscais, o aumento de alíquotas para importação, a abertura de créditos especiais para o setor produtivo agrícola e outras do gênero. Por fim, [...] planejar no texto constitucional significa estabelecer metas a serem alcançadas pelo governo no ramo da economia em determinado período futuro.

Assim como preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu *Curso de Direito Administrativo*⁹, na matéria de Intervenção do Estado no Domínio Econômico:

Considerando-se panoramicamente a interferência do Estado na ordem econômica, percebe-se que esta pode ocorrer de três modos; a saber, (a) ora dar-se-á através de seu “poder de polícia”, isto é, mediante leis e atos administrativos expedidos para executá-las, como “agente normativo e regulador da atividade econômica”, caso no

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. Ed. Rev., Ampl. e Atual. São Paulo. Atlas. 2015. p. 949-950.

⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª Ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo. Malheiros. 1999. p. 488-489.

qual exercerá funções de “fiscalização” e em que o “planejamento” que conceber será meramente “indicativo para o setor privado” e “determinante para o setor público”, tudo conforme prevê o art. 174; ora o fará (b) mediante incentivos à iniciativa privada (também supostos no art. 174), estimulando-a com favores fiscais; e ora (c) ele próprio, em casos excepcionais, como logo se dirá, atuará empresarialmente no setor, mediante pessoas que cria para tal fim.

Como também exemplifica o doutrinador Márcio Pestana, em seu livro de Direito Administrativo Brasileiro¹⁰:

O Estado interfere, inegavelmente, na ordem econômica e nas atividades que lhe são próprias. E o faz por meio de interferências - mera convenção semântica -, que variam de intensidade e extensão, admitindo-se serem sumuladas, para efeitos de exposição da matéria. Interferência: a) legislativa ou normativa, em sentido estrito; b) material; c) estimuladora ou incentivadora; d) planejadora; e) reguladora; f) normativa, em sentido amplo; g) fiscalizadora; h) garantidora das relações jurídicas.

Fundamentalmente relevantes para o estudo do caso, apenas são: a interferência legislativa, reguladora e normativa, que o autor define como sendo 1 - a legislativa, elaboração de normas jurídicas pertinentes ao exercício da ordem econômica; a reguladora, que conjuga uma harmonização de diversas atividades do Estado no âmbito da ordem econômica; e normativa, no qual agentes credenciados expedem atos jurídicos para alcançarem resultados esperados em determinados segmentos da economia, a conferirem maior eficiência no fenômeno da deslegalização, por serem agentes técnicos especializados na área.

¹⁰ PESTANA, Márcio. Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro. Elsevier. 2008. p. 478-479.

¹¹ PESTANA, Márcio. Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro. Elsevier. 2008. p. 479-480.

1.3. Conceito de Regulação

Analisando uma espécie de conceito técnico-jurídico de regulação, tem-se, como comumente é utilizado na doutrina, consiste em uma forma de intervenção do Estado no comportamento econômico das empresas privadas.¹² Entretanto, não é este o sentido que interessa ao estudo do caso.

O professor de Direito Administrativo, André Saddy, elabora o conceito de regulação como¹³:

atividade administrativa que busca restringir/interferir intencionalmente nas eleições/escolhas de si ou de terceiros, por meio de atos indicativos, incitativos ou imperativos, para atingir e respeitar os mais diversos interesses públicos relacionados à restrição/interferência.

Cabe inferir uma diferenciação entre os sentidos de regulação, entre os sentidos amplos e restritos da regulação, com base no mestre Vital Moreira, seguindo o estudo de Hans D. Jarass¹⁴:

[...] (a) em sentido amplo, é toda forma de intervenção do Estado na economia, independentemente dos seus instrumentos e fins; (b) num sentido menos abrangente, é a intervenção estadual na economia por outras formas que não a participação direta na atividade económica, equivalendo portanto ao condicionamento, coordenação e disciplina da atividade económica privada; (c) num sentido restrito, é somente o condicionamento normativo da

¹² SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro: volume 2/André Saddy. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025. p. 571.

¹³ SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro: volume 2/André Saddy. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025., p. 580.

¹⁴ MOREIRA, Vital. Auto-regulação profissional e Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1997, p. 34.

atividade económica privada (por via de lei ou outro instrumento normativo).

Concernente ao entendimento amplo de poder regulador normativo do Estado na Administração Pública, o docente André Saddy afirma¹⁵:

O denominado poder quase-normativo das agências reguladoras diz respeito à função administrativa regulatória normativa, que não se confunde com a atividade legiferante do Estado, originariamente exercida pelo Poder Legislativo conforme a concepção da tripartição. Trata-se de uma delegação do Poder Legislativo à agência reguladora. Pode ser vista como uma forma de deslegalização, por transferir a função normativa sobre determinadas matérias da sede legislativa estatal a outra sede normativa.

Este poder quase-normativo das agências reguladoras é uma das espécies de normas técnicas que podem ser criadas pela Administração Pública de maneira indireta. No entanto, em um sentido mais amplo do significado de regulação, todo e qualquer ato normativo pode ser considerado regulação, conforme o entendimento de Vital Moreira acima mencionado, que é o que iremos trabalhar para as considerações do caso.

1.4. Papel da Administração Pública

Logo, o fundamento do Estado a intervir na economia é com a intenção de salvaguardar os interesses da coletividade e é de extrema

¹⁵ SADDY, André. *Curso de direito administrativo brasileiro*: volume 1/André Saddy. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025., p. 566-567.

importância a regulação para suprir as falhas da mão invisível do mercado, como disposto na Enciclopédia mencionada da PUCSP¹⁶.

2. Direitos Humanos

Os Direitos Humanos são supra direitos garantidos pela CRFB de 1988, que também são protegidos no campo internacional. É de tamanha relevância que foi promulgada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, em Paris, uma Declaração Universal dos Direitos Humanos, que prediz em seu artigo 1º o seguinte, que:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Além de todos os Direitos Fundamentais previstos na Constituição, o Direito Internacional prevê quanto mais, os Direitos Humanos. Este fato é observado pelas inúmeras entidades e organismos internacionais que buscam proteger os direitos ao redor do globo.

2.1. O Princípio da Dignidade Humana

Com previsão no artigo 1º, da Constituição da República de 1988 do Brasil, preceituado como Direito Fundamental, sendo um dos incisos do primeiro artigo da Carta Magna, dentre: soberania; cidadania; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e pluralismo político.

Seguindo a doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet, Isaac Benjamim Brasil Mattos prescreve em seu artigo “Princípio da Dignidade da Pessoa

¹⁶ Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo XIII (recurso eletrônico): direito econômico / coord. Ricardo Hasson Sayeg - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2024, p. 7.

Humana vs. Legalização das Bets”, como o Princípio da Dignidade Humana impõe ao Estado uma dupla dimensão¹⁷:

A primeira é a de proibição de excesso, ou seja, o dever de não violar os direitos fundamentais dos cidadãos. A segunda, e igualmente crucial, é o dever de proteção, que exige do Estado uma atuação proativa para tutelar a dignidade de seus membros contra ameaças que possam vir de terceiros ou de condições sociais.

Outrossim, ainda afirma:

O dever estatal de salvaguardar a dignidade humana exige a adoção de políticas públicas que não se restrinjam à esfera fiscal, mas que atuem de forma preventiva e protetiva.

O ordenamento jurídico basilar do Estado brasileiro, dita a importância da dignidade humana como fundamento do próprio Estado Democrático de Direito, orientando a interpretação e a aplicação de todas as normas jurídicas, além de um valor supremo que informa e limita a atuação do poder público.

2.2. O Direito à Saúde

Destarte, seguindo os ensinamentos doutrinários e a disposição constitucional acerca da ordem econômica, o artigo 170 da Constituição Federal de 1988 prevê a asseguarção a todos de uma existência digna. Além da determinação do artigo 196, que afirma que “*a saúde é direito*

¹⁷ MATTOS, Isaac Benjamim Brasil. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana vs. Legalização das Bets: Consequências Jurídicas, Sociais e Psicológicas no Brasil. RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber, Brasil, v. 1, n. 2, 2025. DOI: 10.51473/rcmos.v1i2.2025.1493. Disponível em: <https://submissoesrevistarcmos.com.br/rcmos/article/view/1493>. Acesso em: 30 dez. 2025. p. 04-05.

de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Como tal, é estipulado também na legislação infraconstitucional, no artigo 2º, da Lei nº 8.080 - que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, que - *“a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”.*

2.2. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e a Corte Internacional de Justiça (CIJ)

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi criado em 1948 e é responsável por proteger os Direitos Humanos de 35 países independentes que fazem parte da Organização dos Estados Americanos (OEA), além de ser composto por dois órgãos: a CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos) e a Corte IDH (Corte Interamericana de Direitos Humanos).¹⁸

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969 foi promulgada no Brasil sob a forma do Decreto nº 678/1992, e internalizou a obrigação firmada pelo Estado brasileiro de formalizar a adesão de participar da Convenção propriamente.

A Corte e a Comissão, como órgãos do Sistema, funcionam a promover a observância e a defesa dos direitos humanos dos Estados membros. A Comissão é um órgão político e quase-judicial, enquanto a Corte é um órgão judicial, um tribunal fundamentalmente.

¹⁸ _____. O que é e como funciona o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Conectas Direitos Humanos. 2022.

<https://conectas.org/noticias/o-que-e-e-como-funciona-o-sistema-interamericano-de-protecao-dos-direitos-humanos/> > Acesso em 31.12.2025.

O Brasil, inclusive, já foi o réu de inúmeros casos na Corte IDH, como: Caso Ximenes Lopes (2006), Caso Nogueira de Carvalho (2006, único caso em que o Estado não foi responsabilizado), Caso Escher (2009), Caso Garibaldi (2009), Caso da Guerrilha do Araguaia (2010), Caso Fazenda Brasil Verde (2016), Caso Favela Nova Brasília (2017), Caso do Povo Indígena Xucuru (2018), Caso Herzog (2018) e Caso Empregados da Fábrica de Fogos (2020).¹⁹

A proposição idealizada é mostrar o modo como as sentenças na Corte IDH são feitas e como são importantes para a manutenção dos casos que chegaram ao Direito Internacional.

Exemplificando, todos os casos que chegam à Corte IDH são encaminhados por conta de uma agravante e alarmante violação dos Direitos Humanos por parte do Estado em que ocorreu tal fato, seguindo a tríade do nexu jurídico, em detrimento de negligência, imprudência ou imperícia por parte dos agentes estatais em casos específicos.

Naturalmente, não é plausível endereçar à Corte, um caso em que não haja violação de Direitos Humanos de forma específica. De forma genérica e de vítimas gerais, toda a sociedade, não cabe um peticionamento para adereçar o problema que ocorre no país, ainda que alcance inúmeras pessoas.

Algo passível de execução, no entanto, não é utilizar a Corte IDH como método para solucionar a questão das Casas de Apostas, mas como uma ferramenta de inspiração, empregando esforços em confeccionar uma regulação que atinja os procedimentos de reparação abordados nas sentenças da Corte.

A área de reparação na sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos engloba identificar a parte lesada, que neste caso seria a população como um todo da negligência estatal; uma obrigação de investigar os fatos, identificar, julgar e, se for o caso, sancionar os responsáveis, que seriam os reguladores no sentido amplo e no sentido restrito, mas não será necessário neste caso, pois a ideia é que atuem a

¹⁹ _____. O Brasil no banco dos réus. Réu Brasil. 2021. Disponível em: <https://reubrasil.jor.br/casos/o-brasil-no-banco-dos-reus/> > Acesso em 31.12.2025.

suprir a ausência de regulação e executem as políticas que forem necessárias a proteger os Direitos vulneráveis.

Além destas, medidas de reabilitação para a saúde psicofísica das vítimas, medidas de satisfação, com a publicação da sentença, ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e desculpas públicas; garantias de não repetição, com a adoção de protocolos de investigação, programas de capacitação na área violada, coleta de dados e cifras, adoção de medidas para prevenir, além do mais, promover campanha nacional sobre questões de sensibilização, adotar estruturas legislativas, de política pública ou de qualquer outra natureza que exijam, incentivem e orientem na matéria de Direitos Humanos. E ainda, as reparações não relevantes para o caso em questão, indenizações compensatórias, e custas e gastos.^{20 e 21}

Destarte, adotar medidas similares às de condenações na Corte Interamericano de Direitos Humanos, em ações de regulação e políticas públicas no Brasil, é um excelente método alternativo de resolução de um tema em impasse ou sem deliberação, pois utilizando um exercício de Direito Comparado, o Direito Internacional é uma excelente fonte de inspiração para o direito interno, fonte do direito e base doutrinária para explorar novos métodos de solução de litígios.

3. As Casas de Apostas

No Brasil, as Casas de Apostas há muito tempo são proibidas, desde o Decreto-Lei nº 9.215/1946, muito por conta da popularização do

²⁰ Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 07 de outubro de 2024. Série C, Nº 539 [S.I]. 2024. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_539_por.pdf > Acesso em 31.12.2025

²¹ Corte IDH. Caso Leite de Souza e Outros vs. Brasil. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 04 de julho de 2024. Série C, Nº 531 [S.I]. 2024. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_531_por.pdf > Acesso em 31.12.2025

“Jogo do Bicho”, que surgiu como uma brincadeira de intuito beneficente inocente.²² Posteriormente, em 1917, o Governo Federal criou a Loteria Federal, que ganhou extrema popularidade no país.

Atualmente, as denominadas “bets”, casas de apostas on-line alcançaram uma relevância e um status extremamente forte ao longo dos últimos anos.

As apostas esportivas e os cassinos on-line são jogos de azar proibidos na legislação brasileira desde o século passado, mas que foi flexibilizada nos dias de hoje por conta de uma brecha legal, pois a proibição se destinava especificamente para os cassinos públicos.

Jogos de Azar, que até hoje, são interpretadas como contravenções relativas à polícia de costumes, no artigo 50 da Lei das Contravenções Penais, o Decreto-Lei nº 3.688/1941. E cabe mencionar a disposição preambular do Decreto-Lei nº 9.215/1946, que prediz:

Considerando que a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal;

Considerando que a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a êsse fim;

Considerando que a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro e contrária à prática e à exploração e jogos de azar;

Considerando que, das exceções abertas à lei geral, decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes;

Considerando que as licenças e concessões para a prática e exploração de jogos de azar na Capital Federal e nas estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas foram dadas a título precário, podendo ser cassadas a qualquer momento

Todas estas considerações apenas ilustram o pensamento jurídico e social da época, mas que perduraram efetivamente durante quase 1 século de doutrina jurídica, até que a sociedade mudou.

²² CARVALHO, F. *Jogo do Bicho: História e Contravenção no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017. p. 07.

No entanto, a coletividade em si não mudou completamente, o que mudaram foram as formas novas de tecnologias, que alteraram as possibilidades de não se ter mais apenas cassinos físicos, mas on-line também, nos quais as pessoas apostam os seus salários, fonte de suas sobrevivências.

Conforme demonstram os números do BigDataCorp, em um levantamento acerca do mercado de apostas on-line no Brasil, houve um crescimento exponencial entre 2021 e 2024, com o número de empresas ampliando 153%, crescendo de 840 para mais de 2.100, impulsionado pela pandemia da COVID-19 nos anos recentes.²³

Apenas o número de empresas de bets representam um aumento significativo, quanto mais as pessoas que mais e mais encontram-se envolvidas pelo vício nas apostas e perdendo sua forma de sobrevivência, que segundo notícia do G1, pode ser considerado como um problema de saúde pública, que atinge milhões de pessoas.²⁴

A compulsão provocada pelas apostas é caracterizada pelo desejo incontrolável de continuar jogando, e, destarte, a doenças dos jogos é reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS). No Brasil, é identificada pela CID 10-Z72.6 (mania de jogos e apostas) e ainda pela CID 10-F63.0 (jogo patológico).²⁵

²³ BigDataCorp. Prevenção a fraudes e crimes no mercado de apostas. Blog BigDataCorp. 2024. Disponível em: < <https://blog.bigdatacorp.com.br/prevencao-a-fraudes-e-crimes-no-mercado-de-apostas/>. > Acesso em: 11.06.2025. p. 09-12.

²⁴ MUNIZ, Kilvia. Vício em apostas online atinge milhões no Brasil e já é considerado problema de saúde pública. G1 Ceará. 17.12.2025. Disponibilizado em: < <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/12/17/vicio-em-apostas-online-atinge-milhoes-no-brasil-e-ja-e-considerado-problema-de-saude-publica.ghtml> > Acesso em 31.12.2025.

²⁵ Agência Senado. Vício em bets está relacionado a outras dependências, aponta audiência de CPI. Senado Notícias. 01.04.2025. Disponibilizado em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/01/vicio-em-bets-esta-relacionado-a-outras-dependencias-aponta-audiencia-de-cpi#:~:text=Caracterizada%20pelo%20desejo%20incontrol%C3%A1vel%20de,a%20pela%20CID%2010%2DF63.> > Acesso em 31.12.2025

E que de acordo com o psiquiatra Antônio Geraldo da Silva, presidente da Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP), a ludopatia é uma doença que está prejudicando a população como um todo, afetando inúmeras famílias, migrando a classe social para baixo, e funciona no mesmo mecanismo que as dependências químicas em geral.²⁶

3.1. Papel do Estado

Em razão dos apontamentos levantados nos capítulos, cabe inferir que o dever do Estado é garantir e proteger a saúde todos os habitantes do país. No entanto, a legalização arbitrária das bets on-line não observou qualquer procedimento de direito interno ou externo para alteração da liberalidade de um entendimento anterior, considerado como crime.

3.1.1. Direito Interno

Alguns procedimentos passíveis de execução no direito interno são a utilização, por exemplo, da Lei de Processo Administrativo, Lei nº 9.784/1999, que em seu artigo 31, prevê que quando englobar matéria de assunto de interesse geral da sociedade, poderá ser aberto período de manifestação pública de terceiros para entendimento da ação a ser tomada.

Outrossim, ainda existe a possibilidade de emprego da legislação da Lei de Licitações, apenas como fonte de analogia ao caso em análise, pois ao Estado, qualquer meio de garantia da saúde e vitalidade da

²⁶ Agência Senado. Vício em bets está relacionado a outras dependências, aponta audiência de CPI. Senado Notícias. 01.04.2025. Disponibilizado em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/01/vicio-em-bets-esta-relacionado-a-outras-dependencias-aponta-audiencia-de-cpi#:~:text=Caracterizada%20pelo%20desejo%20incontrol%C3%A1vel%20de,ainda%20pela%20CID%2010%2DF63.>> Acesso em 31.12.2025

população é aceitável, desde que haja um processo adequado, como dita a definição do projeto básico no inciso XXV, artigo 6º, e alíneas.

A conjugação de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar as ações das casas de apostas na sociedade. Execução de estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental das bets. Incluindo estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida.

Além de soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das políticas públicas. Informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a consecução do procedimento adotado, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução. Subsídios para montagem do plano de execução e gestão das políticas públicas, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso, e o orçamento detalhado do custo.

A realização de uma política pode ter diversas frentes, e esta é uma delas, fazendo uso de procedimentos administrativos e de licitação, para a execução da melhor alternativa para a solução da temática enfrentada.

3.1.2. Direito Externo

Retornando ao pensamento ao direito externo, além de todas as defesas aos Direitos Humanos nas Convenções Internacionais, como o Pacto San José da Costa Rica, Declaração Universal de Direitos Humanos - no SIDH, ainda é plausível a interpretação de acordo com as sentenças trazida em tópicos anteriores, como fonte de inspiração para o direito interno nacional.

Imaginando maneiras de solucionar os desafios encontrados pela população atual, o principal seria executar medidas de reabilitação para

a saúde psicofísica das vítimas afetadas pela ludopatia, reconhecer a responsabilidade do Estado em intervir publicamente para proteger o bem-estar da sociedade; incentivar garantias de não repetição do dilema, com a adoção de protocolos de investigação da temática e se realmente é prejudicial e como seguir, além de programas de capacitação na área em questão, coletar dados e cifras, e adoção de medidas para prevenir o distúrbio ocasionado.

E ainda, executar campanhas nacionais sobre questões de sensibilização, adotar estruturas legislativas, de política pública ou de qualquer outra natureza que exijam, incentivem e orientem na matéria de Direitos Humanos acerca da disfunção pontual.

Todos estes métodos de solução do assunto são possíveis de análise e internalizadas pelo Estado para alcançar os fins que almejam a melhor consecução do interesse público.

Conclusão

Portanto, cabe sustentar que as casas de apostas no Brasil são um dilema cada vez mais frequentes e influentes negativamente na vida da população da nação brasileira. Afetando a vida de milhões de cidadãos e prejudicando famílias inteiras, considerado desde outrora como um problema público sanitário.

Deste modo, é dever do Estado assegurar e manter a saúde pública, o que não ocorreu em todo o processo da legalização das casas de apostas. A regulação da temática no país deve ser feita de forma consciente, analisando cuidadosamente os riscos e até benefícios, em prol da liberação e descriminalização do tema.

A Administração Pública tem um papel fundamental no Estado, assim como a regulação em sentido amplo, na mão dos legisladores e normatizadores, estudando o assunto a ser debatido e aprovado, de acordo com as especialidades provenientes de cada área do governo.

Ainda que seja preciso a utilização de ferramentas alternativas para salvaguardar os interesses gerais da sociedade brasileira, faz-se

necessária sua proteção e segurança à população. Como os métodos citados ao longo do texto, embasando e tendo como modelos de inspiração, bases no direito interno e externo, utilizando o que for melhor para o entendimento de que o que está sendo normalizado pela legislação não é benéfico para o povo.

O objetivo deste texto é trazer um enfoque a um distúrbio cada vez frequente e observável na sociedade. Contudo, existe uma inércia do Estado em relação a ele, apesar de arbitrariamente permitir irregularidades antes proibidas, sem qualquer tipo de estudo técnico para uma regulação saudável da temática. E isto é extremamente prejudicial para a saúde pública nacional.

Referências

Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo XIII (recurso eletrônico): direito econômico / coord. Ricardo Hasson Sayeg - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2024

MAIA, Dilaine Simões; FREIRE, Antonio Carlos Pantoja. REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS ESPORTIVAS ONLINE “BETS” NO BRASIL: ANÁLISE CONTEMPORÂNEA APÓS A LEI 14.790/23. ARACÊ, [S. l.], v. 7, n. 6, p. 32986–33006, 2025. DOI: 10.56238/arev7n6-227. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/5972>. Acesso em: 30 dez. 2025.

SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro: volume 2/André Saddy. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28. Ed. Rev., Ampl. e Atual. São Paulo. Atlas. 2015.

SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro: volume 1/André Saddy. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo. 11ª Ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo. Malheiros. 1999.

PESTANA, Márcio. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro. Elsevier. 2008.

MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997.

Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 07 de outubro de 2024. Série C, Nº 539 [S.I]. 2024. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_539_por.pdf > Acesso em 31.12.2025

Corte IDH. Caso Leite de Souza e Outros vs. Brasil. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 04 de julho de 2024. Série C, Nº 531 [S.I]. 2024. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_531_por.pdf > Acesso em 31.12.2025

CARVALHO, F. *Jogo do Bicho: História e Contravenção no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017. p. 07.

MATTOS , Isaac Benjamim Brasil. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana vs. Legalização das Bets: Consequências Jurídicas, Sociais e Psicológicas no Brasil. RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber, Brasil, v. 1, n. 2, 2025. DOI: 10.51473/rcmos.v1i2.2025.1493. Disponível em: <https://submissoesrevistarcmos.com.br/rcmos/article/view/1493>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BigDataCorp. Prevenção a fraudes e crimes no mercado de apostas. Blog BigDataCorp. 2024. Disponível em: < <https://blog.bigdatacorp.com.br/prevencao-a-fraudes-e-crimes-no-mercado-de-apostas/> > Acesso em: 11.06.2025. p. 09-12.

MUNIZ, Kilvia. Vício em apostas online atinge milhões no Brasil e já é considerado problema de saúde pública. G1 Ceará. 17.12.2025. Disponibilizado em: < <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/12/17/vicio-em-apostas-online-atinge-milhoes-no-brasil-e-ja-e-considerado-problema-de-saude-publica.ghtml> > Acesso em 31.12.2025.

Agência Senado. Vício em bets está relacionado a outras dependências, aponta audiência de CPI. Senado Notícias. 01.04.2025. Disponibilizado em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/01/vicio-em-bets-esta-relacionado-a-outras-dependencias-aponta-audiencia-de-cpi#:~:text=Caracterizada%20pelo%20desejo%20incontrol%C3%A1vel%20de,ainda%20pela%20CID%2010%2DF63.> > Acesso em 31.12.2025.

AUTORREGULAÇÃO DAS CASAS DE APOSTAS

Pedro Luiz Ferreira de Almeida

Bacharel, Mestre e Doutorando em Direito pela PUC/SP. Associado fundador do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – IDASAN. Diretor Executivo de Extensão do Centro para Estudos Empírico-Jurídicos – CEEJ. Membro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo – GDAC. Membro do Grupo de Estudos "Direito e Corrupção" da PUC/SP. Palestrante e professor. Advogado em São Paulo.

Andreu Wilson Pereira Leandro

Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Professor universitário.

Sumário: Introdução. 1. Panorama jurídico sobre apostas por quota fixa: Casas de apostas e as chamadas *bets*. 2. Regulação e autorregulação. 3. Precedente de autorregulação privada no Brasil: o caso da ANBIMA. 4. Proposta de Autorregulação para as *bets*. Conclusões. Referências.

Introdução

Uma questão latente na sociedade diz respeito às atividades desenvolvidas pelas casas de apostas on-line ou simplesmente, como são comumente chamadas, *bets*. Para fins do presente artigo, iremos nos referir às empresas de apostas de quota fixa como *bets*.

Isso porque, desde a edição da Medida Provisória 846/2018, que foi convertida na Lei 13.756/2018, a presença das *bets* no meio esportivo brasileiro tem cada vez mais crescido.

Conforme dados da Secretaria de Prêmios e Apostas (“SPA”), vinculada ao Ministério da Fazenda, as *bets* faturaram R\$ 17,4 bilhões apenas no primeiro semestre de 2025. Referido faturamento foi obtido por meio de um setor ainda fragmentado, sendo constituído por 78

empresas atuando no setor sob 182 marcas diferentes, e 17,7 milhões de CPFs que apostaram.¹

Mundialmente, o mercado brasileiro é quinto maior mercado para as *bets*.² A presença das *bets* também é cada vez maior no meio esportivo, sendo que virtualmente todos os clubes da série A do campeonato brasileiro de futebol possuem patrocínio de casas de apostas.³

Esse alcance das *bets* tem gerado diversos problemas de ordem social e econômica. Muitos dos problemas são diretamente relacionados com sua atuação, como é o caso da ludopatia (vício em jogo) e de camadas menos favorecidas da população utilizando seus recursos em apostas esportivas⁴, bem como esquemas criminosos de manipulação de resultados e até mesmo lavagem de dinheiro.⁵

¹ MINISTÉRIO DA FAZENDA. No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados. Brasília: Ministério da Fazenda, 26 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em: 16/11/2025.

² BBC NEWS BRASIL. Como Brasil se tornou 5º maior mercado de bets no mundo. BBC, 22 out. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cp98gn2rpyvo>. Acesso em: 16 nov. 2025.

³ GAZETA DO POVO. Bets que patrocinam times brasileiros em 2025: lista completa. Curitiba: Gazeta do Povo, 14 nov. 2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/conteudo-publicitario/apostas/bets-que-patrocinam-times-brasileiros/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

⁴ SENADO FEDERAL – Rádio Senado. Banco Central diz que beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bi com bets em agosto. Brasília: Rádio Senado, 25 set. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/09/25/beneficiarios-do-bolsa-familia-enviaram-r-3-bi-para-bets-em-agosto-segundo-o-bc>. Acesso em: 16 nov. 2025.

⁵ SENADO FEDERAL. CPI: delegado mostra que bets ilegais e influenciadores mentem para lucrar mais. Brasília: Senado Notícias, 22 abr. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/22/cpi-delegado-mostra-que-bets-ilegais-e-influenciadores-mentem-para-lucrar-mais>. Acesso em: 16 nov. 2025.

Tal efeito deletério decorrente das atividades de apostas motivou o Poder Público a criar mecanismos de controle e regulação sobre as apostas de quota fixa exercidas pelas *bets*.

Além da tributação sobre as apostas, o Governo Federal criou a SPA por meio do Decreto 11.907/2024, que tem a competência para autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar as empresas que exercem as apostas de quota fixa.

Ora, a regulação estatal é uma atividade estatal imprescindível sobre as *bets*. O presente estudo parte do pressuposto que existe interesse público primário⁶ na regulação sobre as *bets*, dada a relevância econômica que as apostas de quota fixa têm tomado na sociedade, ainda mais quando consideramos as mazelas decorrentes acima exemplificadas e que serão mais adiante pormenorizadas.

E a regulação estatal aqui ora referenciada é aquela que, nas palavras de André Saddy, diz respeito a: (i) uma interferência pública intencional; (ii) por meio de normas jurídicas, decisões políticas, judiciais e administrativas; (iii) que indique, induza ou imponha, proíba ou permita as escolhas para quem a norma é dirigida; e (iv) que vise atingir e respeitar os mais diversos interesses públicos relacionados à interferência.⁷

Contudo, em paralelo à regulação estatal, a qual consideramos imprescindível, a autorregulação seria uma alternativa viável para permitir a adoção de boas práticas pelos próprios entes regulados, que no caso são as próprias *bets*.

⁶ Vide: “*Outrossim, a noção de interesse público, tal como a expusemos, impede que se incida no equívoco muito grave de supor que o interesse público é exclusivamente um interesse do Estado, engano este. Que faz resvalar fácil e naturalmente a concepção simplista e perigosa de identificá-lo como quaisquer interesses da entidade que representa o todo (isto é, o Estado e demais pessoas de Direito Público Interno)*” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 31. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 65-66).

⁷ SADDY, André. Regulação estatal, autorregulação privada e códigos de conduta e boas práticas. 2. Ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020, p. 55.

A autorregulação, nas palavras de Luciano Santanna, é “sujeição a normas impostas por uma entidade organizada e administrada pelos próprios agentes regulados, a qual é dotada de instrumentos regulatórios específicos”.⁸

Neste contexto, tal instrumento permitiria a criação de normas impostas pelas próprias *bets* sobre suas atividades, o que poderia coibir a má utilização de suas plataformas, o que seria de interesse próprio. No mais, uma hipótese de autorregulação poderia garantir o cumprimento e atendimento pelas *bets* às normas jurídicas impostas pelos órgãos competentes e reguladores, como é o caso da SPA, já citado acima.

Sendo assim, o objeto do presente estudo é avaliar se a autorregulação é um instrumento que pode ser utilizado pelas próprias *bets* no contexto da regulação estatal sobre as apostas de quota fixa e como essa utilização pode ser efetivada. Portanto, considerando a problemática analisada, será feita uma análise sobre a viabilidade e a forma como pode ser feita a adoção da autorregulação pelas próprias *bets*.

Para responder o questionamento, iremos avaliar qual o panorama jurídico sobre as apostas de quota fixa no Direito Brasileiro. Posteriormente, avaliaremos como modelos de autorregulação poderiam ser aplicados ao setor, incluindo uma análise sobre suas possíveis estruturas.

Com base na análise realizada, faremos uma proposta de como a autorregulação pode ser adotada de forma ampla pelas *bets*, em complemento à atuação estatal. Ao final, apresentaremos nossas conclusões de forma objetiva.

⁸ SANTANNA, Luciano Portal. Autorregulação supervisionada pelo Estado: desenvolvimento de um sistema de correção para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 183-211, maio/ago. 2011, p. 187.

1. Panorama jurídico sobre apostas por quota fixa: Casas de apostas e as chamadas *bets*

As apostas estão presentes na humanidade desde a antiguidade. O pesquisador Schwartz, em obra sobre tema, indica que existem indícios de jogos de apostas já no paleolítico, antes mesmo da invenção escrita. Na China, as casas de apostas já estavam difundidas no primeiro milênio a.C., o que incluíam apostas também em rinhas de animais.⁹

É inegável, assim, o alcance e a relação da humanidade com apostas, principalmente quando envolvem resultados de jogos esportivos.

No Brasil, conforme aponta Joel Arthur Nascimento de Freitas, o tratamento histórico sobre as apostas sempre foi de combatê-las por meio da repressão penal. O autor cita, por exemplo, a Lei de Contravenções Penais conforme redação do Decreto-lei 9.215/1946, que tipificou a conduta de exploração de jogos de azar.¹⁰

O autor aponta que o início das apostas esportivos no Brasil, de forma legal, se iniciou com o Decreto-Lei 594/1969, que criou a modalidade de “concurso de prognósticos esportivos”, que faria parte da loteria federal, a ser explorada pela Caixa Econômica Federal.

Ou seja, o Estado Brasileiro centralizou a exploração das apostas esportivas por meio de sua loteria. No contexto legal, a aposta não era vista como errada por si só, mas a repressão era sobre a exploração de apostas não autorizadas.

E cabe destacar que, além de centralizadora, a legislação foi editada em um período anterior à internet e comunicações massificadas eletrônicas. Quando a legislação se referia ao local em que se

⁹ SCHWARTZ, David G. Roll the Bones: The History of Gambling. 2. Ed. Las Vegas: Winchester Books, 2013.

¹⁰ FREITAS, Joel Arthur Nascimento de. A regulamentação das apostas on-line no Brasil: uma análise histórica e jurídica até a Lei 14.790/2023. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito de Vitória, Graduação em Direito, Vitória, 2025, p 8.

desenvolviam atividades de exploração ilícita de jogos de azar (ou apostas), se referia literalmente a um recinto, uma casa de apostas.

Contudo, com a internet e o meio *on-line*, surgiram diversas empresas que exploram a atividade de apostas e jogos de azar no meio digital. A primeira empresa constituída para explorar a loteria de Liechtenstein foi em outubro de 1994.¹¹ Já a primeira *bet*, por assim dizer, pode ser considerada a empresa Intertops, constituída em 1996.¹²

Ora, o meio digital não possui fronteiras físicas e, com o passar do tempo, os usuários de *internet* no Brasil passaram a ter acesso a diversas *bets* estrangeiras, o que desafiava a própria noção de territorialidade da proibição da exploração de casas de apostas. O principal desafio dizia respeito justamente ao fato dessas empresas serem estrangeiras e, portanto, conforme aponta Freitas, estavam agindo e atuando sem qualquer tipo de regulamentação.¹³

Foi então que foi editada a Medida Provisória 841/2018, que posteriormente foi convertida na Lei 13.756/2018. A redação original da Medida Provisória tratava, basicamente, da destinação do produto da arrecadação obtida da venda de bilhetes de loterias, bem como, tratou das modalidades lotéricas.

A conversão da Medida Provisória na Lei 13.756/2018 introduziu o art. 29, com a definição legal de “aposta por quota fixa”. Abaixo, transcrevemos o dispositivo legal:

Art. 29 Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas

¹¹ Williams, Robert J.; Wood, Robert T. (30 August 2007). Internet Gambling: A Comprehensive Review and Synthesis of the Literature (Report). Guelph, Ontario, Canada: Ontario Problem Gambling Research Centre. hdl:10133/432.

¹² RUE. The history of sports betting. Disponível em: <https://rue.ee/blog/history-of-sports-betting/#:~:text=The%20first%20site%20to%20offer,rapid%20development%20of%20online%20gambling>. Acesso em: 28 dez. 2025.

¹³ Idem, p. 12.

de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional.

§ 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, 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 ou concedida pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais.

§ 3º O Ministério da Fazenda regulamentará no prazo de até 2 (dois) anos, prorrogável por até igual período, a contar da data de publicação desta Lei, o disposto neste artigo.

Nota-se que o legislador seguiu a mesma linha de centralizar a prestação de tal modalidade de aposta, visto que a definiu como: (i) modalidade lotérica; (ii) sob a forma de serviço público exclusivo da União; e (iii) ser explorada mediante autorização ou concessão do Ministério da Fazenda. A lei estabeleceu o prazo de dois anos, prorrogável por igual período, para a regulamentação dessa modalidade lotérica.

Na prática, a falta de regulamentação acabou por abrir o mercado para as *bets*. Diversas empresas foram constituídas, o que acabou por inundar o mercado brasileiro, conforme já adiantado no tópico introdutório.

Em face desse cenário, foi editada a Lei 14.790/2023, que trouxe novas disposições sobre a modalidade da aposta por quota fixa e aposta realizada em ambiente digital:

Art. 2º (...) II, quota fixa: fator de multiplicação do valor apostado que define o montante a ser recebido pelo apostador, em caso de premiação, para cada unidade de moeda nacional apostada;

V - aposta virtual: aquela realizada diretamente pelo apostador em canal eletrônico, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta;

VI - aposta física: aquela realizada presencialmente mediante a aquisição de bilhete em forma impressa, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta;

E aqui cabe fazer um esclarecimento sobre essa modalidade de aposta. De fato, o jogo baseado em aposta por quota fixa não pressupõe sua vinculação com um evento aleatório, tal qual é o caso de uma máquina caça-níquel ou o girar de uma roleta. Na verdade, a aposta está atrelada a um evento esportivo, no caso de acerto do prognóstico.

Na explicação de Matos e Camargo Junior, a aposta é definida como o ato de arriscar um valor em troca da expectativa de um prêmio. O que a diferencia legalmente dos jogos de azar é a previsibilidade, pois o apostador sabe, no momento da aposta, o valor exato que pode ganhar, o qual é determinado por uma cota (quota) previamente fixada pelo operador.

Por exemplo, durante um jogo e uma partida de futebol, o apostador poderá indicar que o jogo terá um X número de escanteios. No momento em que ele faz a aposta, ele já sabe de antemão qual o valor a ser pago caso ocorra o prognóstico apostado (isto é, o X número de escanteios).

O quanto é pago para cada tipo de aposta está atrelado à probabilidade de o evento ocorrer. Isto é, um evento muito provável pagará uma quantia relativamente pequena de retorno, enquanto um evento improvável pagará um valor maior de retorno ao apostador que acertou o prognóstico.

Isso é o que se denomina de “*odds*”. Isto é, a representação numérica das chances de um determinado evento ocorrer.

Ainda, a Lei 14.790/2023, em seu artigo 3º, dispõe que as apostas podem ser feitas em dois tipos de eventos: eventos esportivos reais

(como jogos de futebol ou corridas) e eventos virtuais de jogos on-line, cujos resultados são aleatórios e gerados por sistemas.¹⁴

No mais, a Lei 14.790/2023 avançou muito na regulamentação das atividades exercidas pelas *bets*. Dentre as principais disposições, destacamos:

- Autorização: para a exploração das apostas de quota fixa, será necessária autorização a ser requerida perante o Ministério da Fazenda (art. 9º), que será emitida mediante pagamento de outorga fixa (art. 12).
- Tributação: Os prêmios líquidos (ganhos menos o valor apostado) recebidos pelos apostadores são tributados em 15% de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), com a apuração ocorrendo anualmente (art. 31).
- Proteção ao Apostador: Os apostadores são equiparados a consumidores, garantindo-lhes todos os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor. (art. 27)
- Restrições a jogos que envolvam menores de idade: Não poderão ser objeto de apostas os eventos esportivos que envolvam as categorias de base ou eventos que envolvam exclusivamente atletas menores de idade em qualquer modalidade esportiva (art. 3º, parágrafo único).
- Publicidade e Propaganda: A lei estabelece regras rigorosas para a publicidade, com o objetivo de proteger os consumidores e prevenir o vício, definindo os princípios e as proibições para a comunicação comercial das apostas. (arts. 16 e 17)

¹⁴ MATOS, Ray Nascimento da Silva; CAMARGO JUNIOR, Waldir Franco de. JOGOS DE AZAR E APOSTAS ONLINE: UM OLHAR SOBRE A LEI DAS BETS. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], v. 11, n. 5, p. 6103–6123, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i5.19402. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19402>. Acesso em: 16 nov. 2025.

- Penalidades administrativas: a previsão de penalidades administrativas como advertência, multa, suspensão parcial ou total das atividades, cassação da autorização, proibição de obter titularidade de nova autorização ou ato de liberação análogo, proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação, proibição de participar em licitação cujo objeto seja concessão ou permissão de serviços públicos, e inabilitação para atuar como dirigente ou administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de pessoa jurídica que explore qualquer modalidade lotérica (art. 41).

É de se notar que há um avanço na regulamentação da atuação das *bets* no Brasil, principalmente porque foram previstas formas para condicionar sua atividade à autorização e a um regramento que compreende uma regulação estatal.

Contudo, novas formas de “regulação” podem ser adotadas sobre a atividade das *bets*, principalmente em face do tamanho do mercado das *bets* no Brasil.

No tópico introdutório apontamos que as apostas esportivas digitais têm sido utilizadas para fraudes, o que ocorre até mesmo à revelia das empresas de *bets*. Trata-se de esquemas de apostas em que os fraudadores, em conluio com os atletas, manipulam fatos e ocorrências durante uma partida com a finalidade de garantir que uma *odd* improvável aconteça.

Recentemente, a Polícia Civil do Estado de Goiás em conjunto com o Ministério Público, deflagrou a chamada “Operação Penalidade Máxima”, que evidenciou uma complexa estrutura criminosa voltada à manipulação de resultados em jogos de futebol profissional. Conforme noticiado amplamente pela imprensa, a investigação revelou que atletas, apostadores e outros agentes ligados ao cenário esportivo atuavam de maneira coordenada, promovendo condutas antidesportivas — como a prática deliberada de faltas, recebimento de cartões e alteração

intencional de placares — mediante concessão de incentivos financeiros, com o objetivo de gerar vantagens ilícitas a partir de apostas pré-determinadas em plataformas digitais. A operação se desdobrou em múltiplas fases, com o cumprimento de mandados de prisão, busca e apreensão, e trouxe enorme repercussão ao mercado, levantando discussões quanto à credibilidade das competições e à urgência de adoção de mecanismos regulatórios mais rigorosos, inclusive no âmbito da autorregulação, para a mitigação de práticas fraudulentas no setor de apostas esportivas digitais.¹⁵

Neste caso, foi a própria plataforma de apostas que identificou movimentos atípicos relacionados com as apostas e eventos objetos da fraude.

Além da questão da fraude, há também a necessidade de uma regulação estatal sobre a ludopatia, que é a condição da pessoa viciada em jogos. Nesse sentido, as próprias plataformas de *bets* devem ser responsabilizadas e adotar medidas para evitar tal situação.

É nesse contexto que a “autorregulação” pode ser adotada pelas plataformas, tema que será abordado no próximo item.

2. Regulação e autorregulação

No Direito Brasileiro, a regulação é inicialmente tratada no art. 174 da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

¹⁵ G1. Entenda as fases da operação que investiga manipulação de jogos de futebol. 28 nov. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2023/11/28/entenda-as-fases-da-operacao-que-investiga-manipulacao-de-jogos-de-futebol.ghml>. Acesso em: 26 dez. 2025.

Nos termos do dispositivo constitucional, a regulação da atividade econômica compreende, portanto: (i) fiscalização; (ii) incentivo; e (iii) planejamento.

Sobre o verbo “regular”, Ricardo Marcondes Martins ensina que na linguagem comum o seu significado é atrelado genericamente a dois sentidos amplos e genéricos: estabelecer regras; e dirigir, governar. O autor aponta que a regulação se dá por três formas: (a) por *direção*, regulação por ordenação; (b) por *indução*, regulação por fomento; e (c) por *participação*, regulação por exploração direta¹⁶.

Conforme já adiantado, André Saddy aponta que a regulação, em essência, é a interferência pública intencional, exercida por meio de normas jurídicas e decisões de natureza política, judicial ou administrativa, destinada a orientar, induzir ou impor condutas, bem como autorizar ou restringir escolhas dos destinatários da norma, com o objetivo de promover e resguardar os diversos interesses públicos envolvidos.¹⁷

Para Ricardo Marcondes Martins, a regulação administrativa sobre a atividade econômica é a interferência da Administração Pública nessas atividades, ocorrendo sob: (i) restrição do direito fundamental à liberdade econômica (p. ex.: exigindo-se uma licença para sua realização pelos particulares; (ii) pela indução ao exercício ou não exercício desse direito; e (iii) pela exploração estatal da atividade econômica.¹⁸

De todo modo, mais importante que as características da regulação em si, é a atribuição do Estado como agente regulador. É o Poder Público que exercerá tal função da regulação.

¹⁶ MARTINS, Ricardo Marcondes. Regulação jurídica. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Econômico. Ricardo Hasson Sayeg (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/590/edicao-1/regulacao-juridica>, acesso em 28.11.2025.

¹⁷ Idem, p. 55.

¹⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. Regulação Administrativa à Luz da Constituição Federal. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 241.

No caso das atividades da *bets*, a regulação já tem sido exercida diretamente pelo Governo Federal por meio do Ministério da Fazenda, que é incumbido de autorizar o funcionamento destas empresas, bem como estabelecer regras, diretrizes, padrões e aplicar sanções.

Dito de outro modo, já existe regulação para as *bets*.

Contudo, é possível se falar em uma proposta de “autorregulação” para as empresas que exploram a atividade de *bets*. Mas o que é autorregulação?

A autorregulação, em linhas gerais, conforme aponta Santanna, é a sujeição a normas impostas por uma entidade organizada e administrada pelos próprios agentes regulados.¹⁹

Nesse caso, os próprios entes regulados se organizam para criar uma série de regras para condicionar a atividade realizada em um determinado setor econômico. Aqui, há a submissão voluntária a um conjunto de normas escritas e elaboradas pelos próprios agentes regulados.

Não significa substituir a regulação estatal. Trata-se de um complemento na regulação, podendo estabelecer regras até mais rígidas para a atuação no setor econômico.

Para André Saddy, a autorregulação é caracterizada por se estabelecer, por meio de um documento escrito, normas de conduta e padrões de comportamento, cujo cumprimento foi fixado previamente como objetivo a ser seguido por aqueles que elaboram, aprovam e subscrevem ou aderem a essa autorregulação (pessoa física ou pessoas jurídicas).²⁰

É nesse ponto que a autorregulação passa a ser um instrumento vantajoso, principalmente quando se considera um setor controverso como o de *bets*. Isso porque se trata de uma busca pelos próprios entes

¹⁹ SANTANNA, Luciano Portal. Autorregulação supervisionada pelo Estado: desenvolvimento de um sistema de correção para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 183-211, maio/ago. 2011, p. 187.

²⁰ Ibidem, p. 115.

regulados, no caso, as *bets*, para adequar e melhorar o exercício dessa atividade econômica.

Por meio da autorregulação é possível que as *bets* estabeleçam regras específicas para denúncias de eventuais esquemas fraudulentos e padrões para coibir o uso, por exemplo, de suas plataformas por menores de dezoito anos e pessoas sofrendo de ludopatia.

A busca por uma melhor prestação do serviço e um ambiente mais confiável para atuação das empresas está em linha com o próprio surgimento da autorregulação.

Conforme aponta André Saddy:

(...) autorregulação se desenvolve como uma resposta da iniciativa privada à inquietude social quanto a uma garantia de confiança e credibilidade. O objetivo é contribuir para que a atividade econômica objeto da autorregulação constitua um instrumento útil no processo econômico, velando pelos direitos dos consumidores ou usuários e pela lealdade na competição, na medida em que significa a interferência nas próprias escolhas, ou melhor, a regulação realizada pelos próprios regulados de forma voluntária ou não, além de constituir um meio para procurar a pacífica e rápida resolução de controvérsias entre competidores.²¹

O autor compila as seguintes vantagens da autorregulação privada:²²

- (i) *Expertise*, visto que a regulação elaborada pelos próprios agentes regulados pode ser elaborada já considerando os desafios e peculiaridades do setor regulado;
- (ii) Por ser elaborada pelos próprios destinatários, tende a ter maior recepção e adesão, em contraponto à regulação

²¹ *Idem*, p. 110.

²² *Ibidem*, p. 132.

- estatal que é cumprida basicamente em função de sua imperatividade;
- (iii) Autocontrole de sua atividade, representando um compromisso de melhora contínua com a finalidade de se buscar um nível de qualidade e de segurança, bem como uma melhora na própria imagem dos entes regulados;
 - (iv) Melhora na confiança nos entes regulados, resultando também na melhora da reputação das empresas e na confiança dos usuários de tais serviços;
 - (v) Aumento da competitividade do setor, que estabelece padrões altos de qualidade para a prestação do serviço.

No caso das *bets*, em conjunto com a regulação estatal, a autorregulação privada seria benéfica justamente porque poderia garantir um conjunto de normas adicionais que condicionariam o exercício de tais atividades de forma mais funcional.

Isso poderia, como adiantamos, garantir uma melhora na prestação desse serviço, que poderia ser traduzida em plataformas que respeitem o usuário e evitem fraudes, bem como promover o jogo responsável.

Essa melhora consequentemente, além de atender ao interesse público geral, poderia melhorar a confiança da sociedade como um todo nas empresas que prestam esses serviços.

Inclusive, ao tratarmos da autorregulação, esse instrumento pode ser aplicado às *bets*, podemos utilizar como referência modelos de sucesso que já foram implementados no Brasil, como é o caso do setor do mercado financeiro e de capitais que é autorregulado pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, ou simplesmente a ANBIMA.

No próximo itens, faremos uma breve análise sobre esse precedente de sucesso no Direito Brasileiro, para então propormos um modelo para as *bets* de autorregulação.

3. Precedente de autorregulação privada no Brasil: o caso da ANBIMA

O mercado financeiro e de capitais é regulado, no sentido da regulação administrativa, por diversas entidades da Administração Pública, notadamente: (i) o Conselho Monetário Nacional, instituído pela Lei Federal 4.595/1964, órgão superior do Sistema Financeiro Nacional (“SFN”) e tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito; (ii) Banco Central do Brasil, também instituído pela Lei 4.595/1964 e tem como competência ser o principal executor das orientações do Conselho Monetário Nacional, sendo o supervisor do SFN; (iii) a Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”), instituída pela Lei Federal 6.385/1976, tendo como competência regular, fiscalizar e desenvolver o mercado de capitais brasileiro, protegendo os investidores, garantindo a transparência, a eficiência e a integridade do mercado.

O presente estudo não tem como objeto analisar a regulação do sistema financeiro brasileiro, mas indicamos acima que se trata de um setor altamente regulado, conforme indicado pelas entidades públicas acima exemplificadas.

De todo modo, sem prejuízo da regulação, o sistema financeiro e de capitais conta com a autorregulação exercida pela ANBIMA.

Cabe esclarecer que a ANBIMA foi constituída em 2009, a partir da união entre união entre a Associação Nacional dos Bancos de Investimento, a Anbid, e a Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro, a Andima.²³

Nos termos de seu estatuto social, a ANBIMA tem como finalidade representar e assistir técnica e juridicamente seus associados em assuntos de interesse dos mercados financeiro e de capitais, além de

²³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS (ANBIMA). ANBID e ANDIMA aprovam criação da ANBIMA. São Paulo, 21 out. 2009. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/noticias/anbid-e-andima-aprovam-criacao-da-anbima.htm. Acesso em: 27 dez. 2025.

incentivar o relacionamento entre as instituições que atuam nesses segmentos. Entre seus objetivos estatutários, destacam-se: a promoção da prática das atividades de autorregulação, elaboração e implementação de Códigos de Autorregulação, definição de princípios éticos a serem respeitados pelos associados, e o desenvolvimento de políticas e procedimentos voltados ao aprimoramento, transparência e integridade do ambiente de negócios (art. 3º).

O modelo adotado pela ANBIMA prevê a criação de normas de conduta, controles e procedimentos que devem ser observados por todos os seus associados — bem como por entidades não associadas que voluntariamente aderirem aos referidos códigos. Tais normas são implementadas, monitoradas e fiscalizadas pela própria associação, através de Conselhos de Autorregulação e de um Conselho de Ética, assegurando mecanismos de prevenção e repressão de práticas contrárias ao interesse do mercado ou ao decoro profissional.

Importa observar que a autorregulação da ANBIMA se estrutura de modo a complementar a atuação do Estado, promovendo padrões elevados de integridade, transparência e proteção do investidor, inclusive prevendo sanções como advertências, multas, suspensão do uso do selo da associação, e até mesmo exclusão do quadro associativo em caso de infrações (arts. 19 a 21 do Estatuto Social).

Esse ambiente autorregulatório demonstra como a participação ativa do setor privado, supervisionada ou complementada pela regulação estatal, pode elevar o grau de conformidade, fortalecer o *ethos* das instituições e promover um mercado mais seguro e confiável para seus participantes — elementos que, conforme se discute ao longo deste artigo, podem servir de inspiração e referência para o desenvolvimento de modelos de autorregulação no contexto das casas de apostas.

4. Proposta de Autorregulação para as Bets

Considerando o exposto até o momento e os precedentes já instituídos para segmentos altamente regulados, como o mercado

financeiro e de capitais, em que a autorregulação setorial protagonizada por entidades como a ANBIMA tem desempenhado papel de relevo, propõe-se a implementação de um modelo similar para o setor das *bets* no Brasil.

A intensificação dos riscos inerentes à atividade das casas de apostas, tais como o vício em jogos (ludopatia), riscos à integridade esportiva, fraudes e os potenciais prejuízos a consumidores vulneráveis, exige a construção de mecanismos adicionais de controle que ultrapassem a mera atuação estatal.

Dessa forma, a autorregulação surge como ferramenta hábil a conferir maior efetividade à regulação, assegurar o cumprimento das obrigações legais e fomentar a adoção de boas práticas entre os operadores do setor.

A proposta ora sugerida contempla a criação de uma entidade privada autorreguladora representativa das principais casas de apostas atuantes no território nacional, sob a forma de associação, a ser estruturada sob princípios de ampla transparência, autonomia operacional condicionada à supervisão estatal, e robusta governança interna, nos moldes praticados por associações setoriais como a ANBIMA.

Entre as atribuições dessa entidade, incluir-se-iam:

- **Elaboração e implementação de códigos de conduta** voltados à integridade das operações e à proteção do apostador, prevendo, por exemplo, políticas claras de prevenção ao problema do jogo, combate a práticas fraudulentas com comunicação obrigatória aos órgãos públicos relevantes, e alinhamento com as regras de publicidade impostas pela legislação vigente;
- **Monitoramento e fiscalização das atividades das associadas**, inclusive com a possibilidade de instauração de procedimentos sancionatórios internos, dotados de garantias mínimas de contraditório e ampla defesa;

- **Aplicação de sanções proporcionais à gravidade das infrações**, tais como advertências, multas, suspensão temporária ou definitiva da participação nos quadros da entidade, em paralelo com a notificação das autoridades públicas competentes nos casos cabíveis;
- **Relatórios periódicos e prestação de contas à sociedade e ao órgão regulador estatal (SPA)**, permitindo o acompanhamento efetivo da eficiência da autorregulação e sua sintonia com o interesse público;
- **Promoção de iniciativas de educação e conscientização do público apostador**, em colaboração com órgãos do poder público e com entidades da sociedade civil.

Por fim, ressalta-se que a efetividade da autorregulação está condicionada ao seu caráter complementar à regulação estatal. Não se trata jamais de uma substituição da regulação já exercida pela Administração Pública.

A criação de um ambiente autorregulado robusto para as bets poderá contribuir não apenas para a mitigação de riscos, mas também para o fortalecimento institucional do próprio setor, conferindo-lhe maior legitimidade perante a sociedade e confiança junto aos órgãos reguladores.

Conclusões

A partir do que foi exposto acima, é possível tecer as seguintes conclusões.

As apostas por quota fixa constituem uma modalidade lotérica instituída pela Lei Federal 13.756/2018. A princípio, ainda que a legislação exigisse uma regulação e a necessidade de autorização para que as atividades fossem desenvolvidas pelas empresas, o setor se desenvolveu de forma “desregulada” em face da inexistência de regulamento próprio.

A regulamentação surgiu com o Decreto Federal 11.907/2024, que estabeleceu a criação da SPA, vinculada ao Ministério da Fazenda, órgão responsável por autorizar, permitir, conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar as empresas que exercem as apostas de quota fixa. O referido decreto conferiu à SPA competências para expedir diretrizes, disciplinar procedimentos de autorização e promover mecanismos de controle e fiscalização das operações, além de prever instrumentos administrativos sancionatórios para o setor.

Apesar de ser instituída a regulação administrativa pelo Governo Federal, o setor de *bets* possui diversos desafios, como a questão da ludopatia, a fraude e a manipulação de resultados. O jogo responsável é uma exigência, de modo que as empresas devem fomentar e buscar uma melhora no ambiente de negócios.

Dessa forma, paralelamente e de forma complementar à regulação administrativa estatal, é possível pensar numa estrutura de autorregulação. A autorregulação, em síntese, é o processo pelo qual os próprios agentes do setor, neste caso, as casas de apostas, estabelecem, em documento escrito, normas de conduta, padrões de funcionamento e procedimentos de controle e fiscalização, aderindo voluntariamente a um conjunto de obrigações que visam não apenas ao cumprimento das exigências legais, mas também à promoção de boas práticas, à integridade das operações e à proteção efetiva dos consumidores.

Trata-se de um mecanismo no qual o setor privado assume o compromisso de aprimorar a autorresponsabilidade, criar mecanismos internos de prevenção e correção de desvios, e contribuir para a conformidade e a credibilidade do mercado, sempre de maneira complementar e subsidiária à atuação do Poder Público.

Conforme discutido, a experiência de mercados altamente regulados (como é o caso do mercado financeiro e o de capitais) demonstra que a atuação complementar de entidades autorregulatórias pode potencializar a eficiência, a aderência normativa e a confiança social nos setores regulados.

Nesse contexto, a aplicação do modelo de autorregulação ao setor das *bets* revela-se não como substitutiva, mas eminentemente suplementar à atuação estatal, pavimentando caminho para práticas de conformidade que excedam o mínimo legal, promovendo a integridade das operações, a prevenção de fraudes e a proteção efetiva dos apostadores.

A efetividade da autorregulação, contudo, restou condicionada a sua implementação por entidade representativa setorial, dotada de ampla transparência, governança robusta, mecanismos internos de monitoramento, fiscalização e sanção, bem como abertura ao controle social e à supervisão estatal. Destacam-se, nesse contexto, as referências à estrutura institucional da ANBIMA, que valida a viabilidade e o potencial exitoso de arranjos autorregulatórios no ordenamento brasileiro.

Sob tal perspectiva, a proposta de criação de entidade autorreguladora para casas de apostas – inspirada nas melhores práticas do direito positivo nacional e internacional – se mostra apta a contribuir de maneira significativa para o fortalecimento da credibilidade do setor, mitigar riscos associados à prática do jogo, combater fraudes e garantir a promoção do jogo responsável, em sintonia com o interesse público e com as funções normativas que ao Estado cabem, nos termos do art. 174 da Constituição Federal.

Reafirma-se que a adoção de um sistema robusto de autorregulação, supervisionado pelo órgão regulador estatal competente, não apenas complementa a atuação administrativa estatal, mas representa avanço institucional capaz de conferir mais segurança jurídica, transparência e proteção aos interesses dos apostadores e da sociedade. A construção coletiva de padrões ético-operacionais e o compromisso setorial permanente com boas práticas, sob fiscalização contínua, configuram o caminho adequado para o amadurecimento do mercado de *bets*.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS (ANBIMA). Estatuto Social da ANBIMA. Aprovado em Assembleia Geral em 25 abr. 2024. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/institucional/a-anbima/estatuto.htm. Acesso em: 28 dez. 2025.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Regulação Administrativa à Luz da Constituição Federal. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Regulação jurídica. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Econômico. Ricardo Hasson Sayeg (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/590/edicao-1/regulacao-juridica>, acesso em 28.11.2025.

MATOS, Ray Nascimento da Silva; CAMARGO JUNIOR, Waldir Franco de. JOGOS DE AZAR E APOSTAS ONLINE: UM OLHAR SOBRE A LEI DAS BETS. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], v. 11, n. 5, p. 6103–6123, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i5.19402. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19402>. Acesso em: 16 nov. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 31. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SADDY, André. Regulação estatal, autorregulação privada e códigos de conduta e boas práticas. 2. Ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.

SANTANNA, Luciano Portal. Autorregulação supervisionada pelo Estado: desenvolvimento de um sistema de correção para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 183-211, maio/ago. 2011.

SCHWARTZ, David G. Roll the Bones: The History of Gambling. 2. Ed. Las Vegas: Winchester Books, 2013.

FREITAS, Joel Arthur Nascimento de. A regulamentação das apostas on-line no Brasil: uma análise histórica e jurídica até a Lei 14.790/2023. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito de Vitória, Graduação em Direito, Vitória, 2025.

BETS: Um Problema Social e o seu Impacto na Economia do País

Milena Cirqueira Temer

Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela EMESCAM-ES
Especialista em Direito Administrativo e Constitucional pela Universidade
Potiguar/RN. Pós-graduação em Direito Público: licitações e Contratos –
UNIESPG/DF. Professora de Direito Administrativo e Constitucional na
Unifacig/MG. Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas na Unifacig/MG.
Membro do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ). Membro
do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo
(GDAC). Parecerista da Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1).
Avaliadora de artigos científicos Unifaminas - Muriaé/MG. Membro do Comitê
Avaliador da Revista Pensar Acadêmico (Unifacig). Assessora Jurídica no Município
de Reduto/MG. Advogada.

Sarah Emanuelle Gadelha de Lima

Membro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo
Contemporâneo (GDAC).
Advogada.

Sumário: Introdução. 1. As plataformas de apostas no Brasil: expansão, normalização e impactos sociais; 2. O impacto das bets na economia brasileira. 3. responsabilidade social e a necessidade de políticas públicas preventivas como garantia do consumidor e da dignidade da pessoa humana. Conclusões. Referências.

Introdução

A trajetória das apostas no ordenamento jurídico brasileiro revela um movimento pendular entre permissividade, proibição e regulação. As primeiras manifestações da prática remontam ao século XIX, associadas às corridas de cavalos, notadamente no Rio de Janeiro, a partir de 1822, cuja institucionalização culminou na criação do Jockey Club da Gávea, em 1854. Ao longo do século XX, especialmente durante o governo de

Getúlio Vargas, a atividade foi ampliada, com a ascensão dos cassinos e a crescente adesão social aos jogos de azar¹.

Esse cenário foi profundamente alterado em 1946, com a edição do Decreto-Lei nº 9.215, pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, que instituiu a proibição generalizada dos jogos de azar no país, marco normativo que orientou a política estatal por várias décadas. Somente recentemente o tema voltou ao centro do debate jurídico e regulatório, com a edição da Lei nº 13.756/2018, que autorizou a exploração das apostas de quota fixa, inaugurando um novo paradigma normativo².

A partir desse marco legal, consolidou-se a possibilidade de participação de apostadores brasileiros em plataformas de apostas online, majoritariamente operadas por empresas sediadas no exterior, o que trouxe novos desafios regulatórios, fiscais e de proteção do consumidor.

A ampliação expressiva das plataformas digitais de apostas no Brasil decorre, em grande medida, do desenvolvimento tecnológico e da massificação do uso da internet, fatores que permitiram a inserção das bets esportivas e dos cassinos virtuais no cotidiano social como formas acessíveis de entretenimento.

Essa expansão, contudo, ultrapassa a esfera privada do consumo e projeta efeitos relevantes no âmbito jurídico e social, especialmente no que diz respeito à necessidade de regulamentação adequada da atividade, à observância das normas de proteção ao consumidor e aos limites impostos ao exercício da publicidade comercial.

A difusão intensa de campanhas promocionais, frequentemente veiculadas de maneira ostensiva e direcionadas a segmentos socialmente vulneráveis, impõe a reflexão sobre o papel do Estado na contenção de práticas potencialmente lesivas ao interesse público e à ordem

¹ OKUYAMA, Gustavo; NUNES, Rafael; OLIVEIRA, Caroline; NICOLATTI, Andressa; VILARINO, Eduarda; TORRES, Angélica. Apostas Esportivas. Disponível em: <https://www.agppesquisas.com.br/wp-content/uploads/2024/06/Desk-Apostas-Esportivas-COMPLETO.pdf>. Acesso em: 20 Dez.

² Ibidem.

econômica, à luz dos princípios constitucionais que orientam a atividade econômica no país.

Assim, o problema da presente pesquisa, está no significativo crescimento desordenado, das apostas online no Brasil, e o quanto isso impacta na renda e no consumo das famílias, causando um problema social, retirando até mesmo o básico para a sobrevivência de inúmeras famílias. Isso se dá, em especial pelo fácil acesso às redes de apostas, e para além, de facilidade de ganhos rápidos³.

Em uma recente pesquisa realizada pelo Banco Itaú, estima-se que já foram gastos cerca de 68 bilhões em jogos virtuais. Ainda se constatou que, aproximadamente, 0,22% do Produto Interno Bruto⁴ - PIB foi direcionado a apostas online em aproximadamente 12 (doze) meses, ficando evidente que na proporção em que as bets ganham espaço com outras maneiras de consumo, a renda que seria destinada para a educação, saúde dentre outros, fica mais vez mais insuficiente⁵.

A presente tem como objetivo analisar a expansão do setor de jogos e apostas online no Brasil e como isso tem provocado discussões no âmbito regulatório e jurídico acerca de sua dimensão atual, bem como dos possíveis reflexos sobre o funcionamento do mercado varejista e sobre o equilíbrio da economia nacional, especialmente no que se refere à necessidade de estabelecimento de marcos normativos adequados e mecanismos de supervisão estatal.

³ GALVÃO, Livia. Brasileiros sentem o impacto social e econômico do vício nas bets. Disponível em: <https://www.uff.br/04-09-2024/brasileiros-sentem-o-impacto-social-e-economico-do-vicio-nas-bets/>. Acesso em: 22 Dez.

⁴ O PIB é o valor total dos bens e serviços produzidos por um país, estado ou cidade em um determinado período, sendo o principal indicador da atividade econômica, mostrando o que foi produzido.

⁵ MESQUITA, Mario. Apostas on-line: estimativas de tamanho e impacto no consumo. Disponível em: https://macroattachment.cloud.italy.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line.pdf. Acesso em: 22 Dez.

Trata-se, portanto, de um estudo documental analisado à luz da literatura pertinente à temática, consubstanciado por documentos e instrumentos legislativos, e banco de dados secundários.

Assim, a relevância da pesquisa se justifica, em especial pelos impactos que referidas apostas tem causado nos brasileiros, tanto de ordem material, haja vista os prejuízos incalculáveis, e por gerar muitos sentimentos através das apostas esportivas que impactam no psicológico, desencadeando transtornos tanto positivos quanto negativos.

1. As plataformas de apostas no brasil: expansão, normalização e impactos sociais

As apostas esportivas podem ser definidas como a atividade consistente na previsão de resultados de eventos esportivos mediante a realização de aposta pecuniária, com expectativa de retorno financeiro previamente condicionada às regras estabelecidas pelo operador da plataforma. No Brasil, embora tal prática tenha ocorrido de forma informal e à margem da legalidade por um longo período, o reconhecimento jurídico das apostas de quota fixa ocorreu com a edição da Lei nº 13.756/2018, que passou a admitir essa modalidade no ordenamento jurídico nacional (Brasil, 2018).

A partir desse marco normativo, tornou-se juridicamente possível a exploração das apostas esportivas por meio de plataformas digitais, operadas por pessoas jurídicas nacionais ou estrangeiras, o que resultou na expansão significativa do setor nos anos subsequentes.

O funcionamento das apostas de quota fixa baseia-se na definição prévia de cotações pelo operador, que indicam as probabilidades atribuídas a determinados resultados, sendo o eventual ganho do apostador calculado a partir da multiplicação do valor apostado pelas *odds*⁶ estabelecidas, desde que confirmada a previsão realizada.

⁶ Indicadores que mostram as chances de um determinado resultado acontecer em um evento esportivo.

No plano comparado, verifica-se que diferentes ordenamentos jurídicos adotam modelos regulatórios distintos para disciplinar a atividade. Países como o Reino Unido e Portugal estruturaram sistemas normativos específicos, com órgãos reguladores encarregados da fiscalização das operadoras, da arrecadação tributária e da imposição de deveres relacionados à proteção do consumidor (Magalhães, 2023; Feijó, 2021).

No Brasil, embora haja avanços normativos, o processo regulatório ainda se encontra em fase de consolidação, circunstância que demanda análise quanto aos efeitos sociais decorrentes da crescente normalização das apostas no cotidiano da sociedade (Feijó, 2021).

Nesse contexto, destaca-se o reconhecimento institucional, pela Organização Mundial da Saúde, do transtorno relacionado ao comportamento de apostas, denominado ludopatia, classificado na Classificação Internacional de Doenças sob os códigos CID-10 Z72.6 e F63.0, o que reforça a necessidade de análise regulatória da atividade à luz da proteção social e da atuação estatal (Brasil, 2019).

A expansão das plataformas de apostas esportivas no Brasil também projeta efeitos relevantes sobre as relações de trabalho, os quais merecem análise sob a ótica do Direito do Trabalho e do Direito Econômico.

A consolidação desse setor deu origem a novas formas de organização produtiva, marcadas pelo uso intensivo de tecnologia, pela prestação de serviços em ambiente digital e pela presença frequente de empresas com sede no exterior, o que suscita questionamentos quanto à aplicação da legislação trabalhista brasileira e à definição da competência jurisdicional (Feijó, 2021).

Observa-se que as plataformas de apostas demandam mão de obra especializada em áreas como tecnologia da informação, marketing digital, análise de dados e atendimento ao consumidor, contribuindo para a criação de postos de trabalho direta e indiretamente vinculados ao setor. Todavia, essa geração de empregos ocorre, em muitos casos, sob regimes de contratação atípicos, incluindo vínculos terceirizados, trabalho

remoto e formas de prestação de serviços que podem fragilizar a proteção trabalhista tradicional, especialmente no que se refere à subordinação jurídica, à habitualidade e à pessoalidade (Manzano; Krein, 2022; Morais, 2023).

Ademais, a atuação de influenciadores digitais e promotores de conteúdo associados às plataformas de apostas introduz desafios adicionais à caracterização jurídica da relação de trabalho, situando-se em uma zona limítrofe entre atividade autônoma, prestação de serviços e eventual vínculo empregatício (Morais, 2023). A ausência de parâmetros normativos claros acerca dessas relações tende a ampliar a insegurança jurídica, tanto para os trabalhadores quanto para as empresas envolvidas (Santos, 2021).

Nesse contexto, a ascensão das bets demanda do Estado a construção de mecanismos regulatórios capazes de equilibrar a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, princípio consagrado no artigo 170 da Constituição Federal.

Infere-se, assim, que a definição de critérios jurídicos mais precisos para a fiscalização das relações laborais no setor mostra-se essencial para evitar a precarização do trabalho e assegurar a observância dos direitos sociais previstos no ordenamento jurídico brasileiro (Manzano; Krein, 2022).

2. O impacto das bets na economia brasileira

Processo de expansão e normalização das plataformas de apostas no Brasil pode ser dimensionado a partir de dados recentes divulgados pelo Banco Central do Brasil⁷, os quais evidenciam a magnitude econômica alcançada pelo setor.

De acordo com as informações analisadas, os valores mensais transferidos por pessoas físicas às empresas de apostas e jogos de azar, por meio do sistema Pix, situam-se entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões

⁷ Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE (setembro/2024).

ao longo de 2024, representando uma estimativa das apostas brutas realizadas por mês.

Tais valores correspondem às transferências efetuadas pelos usuários, não se confundindo com a receita líquida das operadoras. Estima-se que aproximadamente 15% do montante apostado seja retido pelas empresas a título de remuneração pela atividade, sendo o restante destinado ao pagamento de prêmios. Ainda que esse percentual possa estar subestimado em razão da utilização de outros meios de pagamento, os dados disponíveis permitem constatar a expressiva circulação de recursos financeiros associada à exploração das apostas esportivas no país.

No que se refere ao perfil dos apostadores, o levantamento aponta a participação estimada de 24 milhões de pessoas físicas que realizaram ao menos uma transferência para empresas do setor no período analisado. Observa-se concentração significativa entre indivíduos com idade entre 20 e 30 anos. Ademais, verifica-se que o valor médio mensal das transferências tende a aumentar conforme a idade do apostador, alcançando patamares superiores a R\$3.000 entre os grupos mais velhos.

Destaca-se, ainda, a presença relevante de beneficiários de programas sociais entre os usuários das plataformas de apostas. Estimativas do Banco Central indicam que, apenas no mês de agosto de 2024, aproximadamente 5 milhões de integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família realizaram transferências que somaram cerca de R\$3 bilhões para empresas de apostas, sendo a mediana dos valores individuais em torno de R\$100.

Dentre esses apostadores, parcela expressiva corresponde a chefes de família, responsáveis diretos pelo recebimento do benefício, circunstância que reforça a necessidade de reflexão jurídica acerca dos impactos sociais da normalização das apostas e dos limites da atuação estatal na regulação dessa atividade econômica.

Esses dados revelam que a expansão das plataformas de apostas transcende a esfera do entretenimento, assumindo relevância jurídica e social ao envolver volumes expressivos de recursos financeiros e

parcelas economicamente vulneráveis da população, o que impõe ao Estado o dever de avaliar a suficiência dos instrumentos normativos existentes à luz da proteção do consumidor, da ordem econômica e do interesse público.

Os dados indicam que, no último ano, cerca de 1,8 milhão de brasileiros ingressaram em situação de inadimplência associada à prática de apostas on-line, fenômeno que incide de forma mais intensa sobre a população de menor renda. Segundo a Confederação Nacional do Comércio (CNC), o endividamento decorre, em grande medida, da priorização de gastos com apostas em detrimento do cumprimento de obrigações financeiras essenciais, circunstância que revela vulnerabilidade econômica e social relevante⁸.

A análise comparativa da inadimplência entre diferentes faixas de renda — famílias com rendimentos entre três e cinco salários mínimos e aquelas situadas entre cinco e dez salários mínimos — evidencia impactos assimétricos da atividade, com agravamento do endividamento entre os estratos economicamente mais vulneráveis. Tal realidade impõe reflexão à luz dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção do consumidor e da redução das desigualdades sociais, bem como do dever estatal de intervenção na ordem econômica para correção de distorções de mercado, nos termos do art. 170 da Constituição Federal⁹.

A elevação dos índices de inadimplência, conforme alertado pela CNC, tende a produzir efeitos macroeconômicos adversos, como retração do consumo, desaceleração da atividade econômica e aumento da instabilidade financeira, o que reforça a necessidade de adoção de políticas públicas preventivas e de mecanismos regulatórios eficazes voltados à mitigação de riscos sociais.

⁸ RODRIGUES, Léo. CNC diz que bets causaram perdas de R\$ 103 bilhões ao varejo em 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-01/cnc-diz-que-bets-causaram-perdas-de-r-103-bilhoes-ao-varejo-em-2024>. Acesso em: 22 Dez.

⁹ Ibidem.

3. Responsabilidade social e a necessidade de políticas públicas preventivas como garantia do consumidor e da dignidade da pessoa humana.

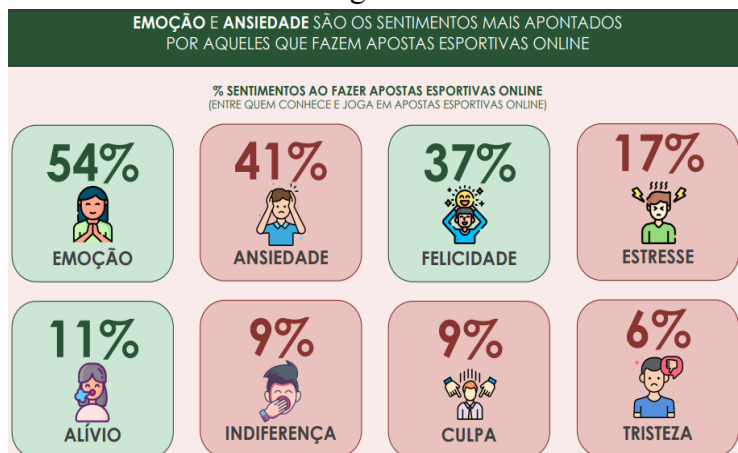
Segundo uma pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva¹⁰, intitulada como “Epidemia das Bets”, que ouviu através de contato telefônico, de 03 a 07 de agosto de 2024, com uma amostra de 2.060 entrevistados, seis em cada 10 brasileiros realizam apostas online, reconhecendo que elas afetam seu emocional, desencadeando sentimentos negativos e positivos, variando entre frustrações e euforia.

Constatou-se, também, pela referida pesquisa, que as apostas online produzem não apenas efeitos emocionais imediatos, mas também repercussões relevantes e duradouras sobre o estado emocional dos usuários. Embora sejam frequentemente percebidas por parte dos apostadores como instrumento de mitigação de problemas pessoais e de emoções negativas, parcela significativa dos jogadores — aproximadamente três em cada dez — reconhece que a prática das apostas esportivas acarreta impactos negativos sobre o convívio social, circunstância que evidencia a relevância jurídica do tema e a necessidade de adequada intervenção regulatória e de medidas de proteção aos usuários¹¹.

¹⁰ Instituto Locomotiva. A Epidemia das Bets. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/08/Locomotiva-pesquisa-apostas-e-saude-mental-ago-2024.pdf>. Acesso em: 21 Dez.

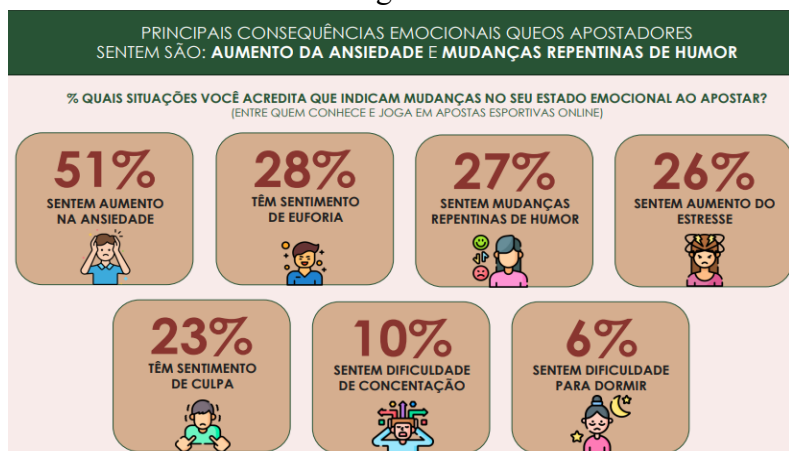
¹¹ Ibidem.

Figura 1



Fonte: Instituto Locomotiva.

Figura 2



Fonte: Instituto Locomotiva.

O professor Marcelo Pereira de Mello¹² do Departamento de Sociologia e Metodologia e Ciências Sociais da Universidade Federal

¹² GALVÃO, Lúvia. Brasileiros sentem o impacto social e econômico do vício nas bets. Disponível em: <https://www.uff.br/04-09-2024/brasileiros-sentem-o-impacto-social-e-economico-do-vicio-nas-bets/>. Acesso em: 22 Dez.

Fluminense (UFF), discorrendo a respeito do tema, disse que os impactos são mais sentidos nas classes sociais mais baixas.

Vejamos,

O tipo de jogo conhecido como bet, acessível por aparelhos celulares, tem seu nicho de exploração entre os mais pobres, pela facilidade de acesso e ausência de empecilhos legais e burocráticos de controle. Esse apostador contumaz, geralmente das classes mais desfavorecidas, tende a encarar a aposta como investimento e acredita que ‘investindo’ pouco dinheiro pode multiplicá-lo. Quando essa perspectiva (‘investimento’) associa-se a um comportamento compulsivo, torna-se a fórmula perfeita para o vício e o comprometimento da renda familiar.

Observa-se que, os jogos de azar constituem atividade potencialmente lesiva ao interesse social, por poderem favorecer o desenvolvimento de comportamentos aditivos, especialmente em indivíduos com predisposição ao vício. Embora não sejam intrinsecamente ilícitos, seus efeitos justificam a intervenção regulatória do Estado. Nesse contexto, apontam-se fragilidades nas propostas de regulamentação do setor, notadamente quanto aos mecanismos de proteção ao apostador e aos controles efetivos de acesso às plataformas, os quais se mostram insuficientes para prevenir a participação de grupos vulneráveis, inclusive menores de idade¹³.

Diante desse cenário, é fácil constatar a premente necessidade de políticas públicas que sejam eficazes e suficientes para regular a práticas dos jogos online, uma vez que a par de afetar a saúde mental dos apostadores, como visto alhures, afeta também a saúde financeira das famílias dos envolvidos, tendo em vista que se torna um círculo vicioso trazendo, com isso riscos à sociedade.

¹³ Ibidem.

Imperioso que sejam tomadas medidas de contenção e regulamentação por parte do Estado, tendo em vista que o tema se tornou um problema social grave.

As apostas esportivas online passaram a ocupar posição de destaque na economia brasileira, impulsionadas pelo crescimento expressivo do interesse da população, especialmente entre os jovens. Indicadores¹⁴ de busca apontam aumento exponencial da procura por termos relacionados às apostas esportivas nos últimos cinco anos. Dados do Instituto Datafolha revelam que, em 2023, aproximadamente 15% da população brasileira participou de apostas online, com dispêndio médio mensal relevante por apostador, sendo a adesão mais acentuada entre homens e jovens, inclusive entre beneficiários de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

Os efeitos da expansão dessa atividade não se restringem à esfera econômica, alcançando dimensões sensíveis de saúde pública e de tutela do consumidor, uma vez que parcela significativa dos apostadores relata prejuízos financeiros decorrentes da prática. Estudos empíricos realizados no Brasil e no exterior evidenciam a necessidade de implementação de políticas públicas eficazes e de ações educativas voltadas à promoção do jogo responsável e à mitigação de riscos sociais¹⁵.

Sob o enfoque regulatório, a crescente complexidade das apostas online tem exigido a atuação normativa do Estado, com a edição de novos atos destinados a disciplinar e legalizar a atividade das casas de apostas. A recente lei federal nº 14.790/2023¹⁶, que impõe requisitos

¹⁴ PEREIRA, Vitória. Apostas esportivas atraem jovens e chegam a 15% da população, que diz gastar R\$ 263 por mês. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2024/01/interesse-por-sites-de-apostas-cresce-20-vezes-em-cinco-anos-no-google.shtml>. Acesso em: 21 Dez.

¹⁵ DUQUE, Daniel. A necessidade de políticas públicas eficazes de apostas esportivas online. Disponível em: <https://clp.org.br/a-necessidade-de-politicas-publicas-eficazes-de-apostas-esportivas-online/>. Acesso em 22 Dez.

¹⁶ BRASIL, 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro

mais rigorosos para a operação dessas plataformas busca reforçar os padrões de segurança, transparência e proteção dos usuários.

Diante da acelerada expansão do mercado e dos desafios regulatórios envolvidos, o Brasil encontra-se em momento decisivo para a consolidação de um marco regulatório equilibrado, capaz de harmonizar o desenvolvimento econômico do setor com a salvaguarda do interesse público e do bem-estar social dos milhões de cidadãos que participam das apostas esportivas online.

A regulamentação das apostas esportivas online no Brasil, sobretudo após a promulgação da Lei nº 14.790/2023, marca uma mudança substancial no cenário jurídico e econômico nacional. Durante longo período, tais atividades estiveram associadas a um regime de proibição ou de elevada incerteza normativa. A nova legislação, entretanto, inaugura um modelo regulatório que procura harmonizar a livre iniciativa com a proteção dos consumidores e a salvaguarda do interesse público.

Nesse contexto, impõe-se a análise dos princípios constitucionais aplicáveis às apostas, com especial relevo para o princípio da legalidade, que condiciona o exercício da atividade à estrita observância das normas vigentes, e para o princípio da dignidade da pessoa humana, voltado à proteção dos indivíduos contra práticas potencialmente nocivas, como a exploração de vulnerabilidades e o endividamento excessivo.¹⁷

Além disso, a tutela do consumidor e a noção de responsabilidade social assumem papel central na conformação do novo marco normativo, exigindo que a exploração das apostas se dê de maneira ética, transparente e responsável. Diante disso, o presente trabalho busca

de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm. Acesso em: 21 Dez.

¹⁷ GOMES, Luis Gustavo Cruz. Princípio da Legalidade Penal e Jogos Online. Fortaleza: UFC, 2024, p. 56. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/78998/1/2024_tcc_lgcgomes.pdf. Acesso em: 20 Dez.

examinar as implicações jurídicas da Lei nº 14.790/2023, bem como os desafios regulatórios e sociais decorrentes da promoção dos jogos de azar em um ambiente digital cada vez mais presente e influente.¹⁸

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Tal previsão confere ao princípio status normativo central, funcionando como vetor interpretativo de todo o sistema jurídico e limite material à atuação dos poderes públicos, inclusive do legislador infraconstitucional¹⁹.

Assim, sob a ótica da teoria constitucional, a legalização das apostas suscita relevantes questionamentos acerca da hierarquia normativa e dos limites do legislador infraconstitucional. À luz da teoria pura do direito de Hans Kelsen, é juridicamente inadmissível que uma lei infraconstitucional restrinja, esvazie ou comprometa a eficácia de normas constitucionais de eficácia plena, como o princípio da dignidade da pessoa humana. Tal princípio ocupa posição central no sistema jurídico, irradiando efeitos sobre toda a ordem normativa e condicionando a validade material das normas infraconstitucionais²⁰.

A perspectiva de Ronald Dworkin reforça essa compreensão ao sustentar que a legitimidade do exercício do poder estatal depende do dever de tratar todos os cidadãos com igual consideração e respeito. Nesse sentido, a omissão do Estado em adotar medidas efetivas de

¹⁸ MAIA, Simões Dilaine; FREIRE, Pantoja Carlos Antônio. Regulamentação Das Apostas Esportivas Online “Bets” No Brasil: Análise Contemporânea Após A Lei 14.790/23. Disponível em:

<https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/5972>. Acesso em: 21 Dez.

¹⁹ BRSIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 Dez.

²⁰ MATTOS, Brasil Benjamim Isaac; JÚNIOR, Nogueira Saraiva Bianor. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana vs. Legalização das Bets: consequências jurídicas, sociais e psicológicas no Brasil. Disponível em: <https://submissoesrevistarcmos.com.br/rcmos/article/view/1493/3562>. Acesso em: 27 Dez.

proteção contra riscos socialmente relevantes inerentes a uma atividade por ele própria legalizada — como o endividamento compulsivo e a ludopatia — configura violação a esse dever fundamental, evidenciando a prevalência do interesse arrecadatório e econômico sobre a tutela da pessoa humana e da coletividade.

Conclusão

A análise da expansão das plataformas de apostas esportivas no Brasil evidencia que a consolidação das bets como atividade econômica lícita transcende a esfera do entretenimento, projetando impactos relevantes de natureza social, econômica e jurídica. A partir do reconhecimento legal das apostas de quota fixa, especialmente com a promulgação da Lei nº 13.756/2018, observou-se um crescimento expressivo do setor, acompanhado pela normalização do hábito de apostar no cotidiano da sociedade e pela intensificação da circulação de recursos financeiros em larga escala.

Os dados do Banco Central analisados demonstram que a atuação das plataformas de apostas envolve volumes significativos de capital e atinge parcelas diversas da população, inclusive grupos socialmente vulneráveis, o que impõe ao Estado o dever de avaliar a suficiência e a efetividade do arcabouço normativo vigente. Nesse contexto, a regulação estatal assume papel central não apenas na arrecadação tributária, mas também na proteção do consumidor, na preservação da ordem econômica e na mitigação de externalidades sociais decorrentes da atividade.

No âmbito das relações de trabalho, a ascensão das bets revela desafios adicionais, sobretudo diante da adoção de modelos produtivos baseados em plataformas digitais, da utilização de formas contratuais atípicas e da dificuldade de enquadramento jurídico de determinadas atividades, como aquelas exercidas por influenciadores e prestadores de serviços digitais. Tais circunstâncias demandam atenção específica do legislador e dos órgãos de fiscalização, a fim de evitar a precarização do

trabalho e assegurar a observância dos direitos sociais constitucionalmente garantidos.

A incongruência jurídica torna-se ainda mais evidente diante da coexistência de normas que expressam orientações axiológicas opostas. De um lado, o Decreto-Lei nº 9.215/1946 estabelece a proibição dos jogos de azar em ambientes públicos; de outro, a Lei nº 14.790/2023 autoriza e regulamenta a exploração dessa mesma atividade em ambiente virtual. Essa dualidade normativa revela um conflito latente entre a regulação da atividade econômica e a proteção do bem-estar social, exigindo uma análise sistemática e constitucionalmente orientada acerca de suas consequências jurídicas, sociais e institucionais.

Em última análise, a legalização das apostas transcende o plano meramente econômico e assume contornos inequívocos de problema de saúde pública. Os prejuízos individuais — como o superendividamento, a deterioração da saúde mental e a perda de produtividade — extrapolam a esfera privada e repercutem diretamente sobre os sistemas públicos de saúde, assistência social e previdência. Diante desse cenário, impõe-se ao Estado o dever de adotar uma atuação proativa, que vá além da simples normatização do mercado.

A responsabilidade estatal pela promoção do bem-estar social exige a implementação de políticas públicas preventivas, campanhas permanentes de conscientização, mecanismos de controle efetivo e redes de apoio aos indivíduos afetados. Somente por meio de uma atuação integrada e constitucionalmente comprometida será possível mitigar os impactos negativos da prática das apostas, assegurando que a dignidade da pessoa humana permaneça como valor prioritário e estruturante da ordem jurídica.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), altera a legislação sobre loterias e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

BRASIL, 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 21 Dez.

BRASIL. Ministério da Saúde. Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde: CID-10. 10. rev. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores: Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE. Banco Central do Brasil, 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/E119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 31 dez. 2025.

DUQUE, Daniel. A necessidade de políticas públicas eficazes de apostas esportivas online. Disponível em: <https://clp.org.br/a-necessidade-de-politicas-publicas-eficazes-de-apostas-esportivas-online/>. Acesso em 22 Dez.

FEIJÓ, Ricardo de Paula. A regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/71408>. Acesso em: 31 dez. 2025.

GALVÃO, Livia. Brasileiros sentem o impacto social e econômico do vício nas bets. Disponível em: <https://www.uff.br/04-09->

2024/brasileiros-sentem-o-impacto-social-e-economico-do-vicio-nas-bets/. Acesso em: 22 Dez.

GOMES, Luis Gustavo Cruz. Princípio da Legalidade Penal e Jogos Online. Disponível em:

https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/78998/1/2024_tcc_lgcgomes.pdf. Acesso em: 20 Dez.

Instituto Locomotiva. A Epidemia das Bets. Disponível em:

<https://static.poder360.com.br/2024/08/Locomotiva-pesquisa-apostas-e-saude-mental-ago-2024.pdf>. Acesso em: 21 Dez.

MAGALHÃES, André Baptista. Apostas esportivas no Brasil: um olhar jurídico sobre a regulamentação, seus impactos e desafios. Faculdade de Direito de Vitória. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Vitória, Espírito Santo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fdv.br/handle/prefix/1310>. Acesso em: 31 dez. 2025.

MAIA, Simões Dilaine; FREIRE, Pantoja Carlos Antônio. Regulamentação Das Apostas Esportivas Online “Bets” No Brasil: Análise Contemporânea Após A Lei 14.790/23. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/5972>. Acesso em: 21 Dez.

MANZANO, Marcelo; KREIN, José Dari. Dimensões do trabalho por plataformas digitais no Brasil. Curitiba: Centro de Direito do Trabalho e da Seguridade Social (CDT/UFPR), 2022. E-book. Disponível em: https://cdtufpr.com.br/wp-content/uploads/2022/04/Livro_O-trabalho-controlado-por-plataformas-digitais_eBook.pdf. Acesso em: 31 dez. 2025.

MATTOS, Brasil Benjamim Isaac; JÚNIOR, Nogueira Saraiva Bianor. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana vs. Legalização das Bets: consequências jurídicas, sociais e psicológicos no Brasil. Disponível em: <https://submissoesrevistarcmos.com.br/rcmos/article/view/1493/3562>.

Acesso em: 27 Dez.

MESQUITA, Mario. Apostas on-line: estimativas de tamanho e impacto no consumo. Disponível em:

<https://macroattachment.cloud.italu.com.br/attachments/a77e92d9-319f->

45ca-b657-6c721241804b/13082024_MACRO_VISAO_Apostas_online.pdf. Acesso em: 22 Dez.

MORAIS, Paulo de. O trabalho dos influenciadores digitais: precariedade e gerenciamento algorítmico sob a hegemonia do modo de vida empreendedor. Cronos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN, Natal, v. 24, n. 2, p. 119-141, ago./dez. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/35346>. Acesso em: 31 dez. 2025.

OKUYAMA, Gustavo; NUNES, Rafael; OLIVEIRA, Caroline; NICOLATTI, Andressa; VILARINO, Eduarda; TORRES, Angélica. Apostas Esportivas. Disponível em: <https://www.agppesquisas.com.br/wp-content/uploads/2024/06/Desk-Apostas-Esportivas-COMPLETO.pdf>. Acesso em: 20 Dez.

PEREIRA, Vitória. Apostas esportivas atraem jovens e chegam a 15% da população, que diz gastar R\$ 263 por mês. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2024/01/interesse-por-sites-de-apostas-cresce-20-vezes-em-cinco-anos-no-google.shtml>. Acesso em: 21 Dez.

RODRIGUES, Léo. CNC diz que bets causaram perdas de R\$ 103 bilhões ao varejo em 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-01/cnc-diz-que-bets-causaram-perdas-de-r-103-bilhoes-ao-varejo-em-2024>. Acesso em: 22 Dez.

SANTOS, Ivaldo Oliveira. Influenciadores digitais: novas relações de trabalho e disciplinamento da força de trabalho. Universidade Federal de Sergipe, 2021. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/15109/2/IVALDO_OLIVEIRA_SANTO_S.pdf. Acesso em 31 dez 2025.

FUNÇÃO ESTRATÉGICA DA AUTORIZAÇÃO DE EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE APOSTAS DE QUOTA FIXA

Horácio Augusto Mendes de Sousa

Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Candido Mendes (UCAM).

Doutorando em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Especialista em Economia e Direito do Consumidor pela Universidad Castilla La Mancha – Espanha. Membro do grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC/UFF/PPGDC).

Professor de Direito Administrativo, Constitucional e Econômico da Pós-Graduação da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo (ESPGE).

Procurador do Estado do Espírito Santo. <https://orcid.org/0000-0001-7912-0934>.

Endereço Eletrônico: horacio.augusto.sousa@gmail.com

Sumário: Introdução. 1. Considerações sobre o regime jurídico da autorização de jogos de apostas de quota fixa. 2. Exame da possibilidade de aplicação da lógica jurídica da contratação pública estratégica a autorização de jogos de apostas de quota fixa. Conclusões. Referências

Introdução

O presente estudo tem por finalidade examinar o regime jurídico da autorização de jogos de apostas de quota fixa previsto na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, no contexto da lógica jurídica das contratações públicas estratégicas.

O tema é relevante e atual porque a autorização de jogos de apostas de quota fixa envolve um conjunto relevante de interesses públicos, direitos humanos e políticas públicas, para muito além do interesse público secundário na obtenção de receitas decorrentes da exploração dessa atividade. Como bem diagnosticado pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, a temática envolve, por um lado, o direito fundamental à livre iniciativa econômica e, por outro, a proteção

do sistema financeiro nacional, a vedação ao abuso do poder econômico e o respeito aos direitos fundamentais.¹

No mesmo contexto de relevância e atualidade, destaque-se a existência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade sob os números 7721 e 7723, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, que discutem a inconstitucionalidade integral da Lei nº 14.790/2023, sob a argumentação central de violação ao princípio constitucional fundamental da valorização social do trabalho e dos direitos fundamentais à livre iniciativa, ao consumo adequado, à saúde e a proteção integral de crianças e adolescentes.

O Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente medida cautelar para determinar à União Federal, por meio do Ministério da Fazenda, nomeadamente pela Secretaria de Prêmios e Apostas, que confira proteção suficiente aos direitos fundamentais envolvidos, particularmente no que diz respeito à proteção de crianças e adolescentes, em face da publicidade dos jogos com aposta de quota fixa e dos beneficiários de programas sociais e assistenciais, a partir de implementação de medidas imediatas para que os recursos dos aludidos programas não possam ser utilizados nas apostas de quota fixa².

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Policy paper: regulação das apostas de quota fixa. Ano 2025. Disponível em: <https://ibda.com.br/policy-paper-regulacao-das-apostas-de-quota-fixa/> Acesso em 28 nov. 2025, p. 14-17.

² Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou as decisões liminares proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.721 e 7.723 que deferiram parcialmente as medidas cautelares requeridas, (i) conferindo interpretação conforme à Constituição Federal ao artigo 9º da Lei n. 14.790/2023, para que a regulamentação elaborada pelo Poder Executivo Federal especificamente prevista na Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, tenha aplicação imediata, no tocante às medidas supramencionadas referentes à publicidade quanto às crianças e adolescentes, bem como (ii) para que sejam implementadas medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres, até a conclusão do julgamento de mérito das referidas ações diretas de inconstitucionalidade. Tudo nos termos do voto do Relator.

Neste sentido, é dever da administração pública se utilizar, na melhor medida possível, de todos os instrumentos jurídicos a seu dispor para a realização desses complexos e diversificados interesses públicos, de modo a atender os seus fins democraticamente estabelecidos pela sociedade a partir do Direito, nomeadamente por meio da Constituição brasileira de 1988³ e das leis.

Dentre esses instrumentos de que dispõe o Estado-administrador contemporâneo, destaca-se a relevância das contratações públicas estratégicas, que visam, a um só tempo, efetivar a melhor contratação pública, sob a ótica da economicidade em um ambiente concorrencial, e, simultaneamente, realizar outros interesses públicos previamente definidos no procedimento para a contratação pública, a fim de perfazer a ideia mais ampla de vantajosidade.

Daí emergem os problemas a serem enfrentados na presente pesquisa, a saber: qual é o regime jurídico, limites e possibilidades para o deferimento da autorização de jogos de apostas de quota fixa prevista na Lei nº 14.790/2023? Sob o ponto de vista da juridicidade, é possível aplicar a lógica jurídica das contratações públicas estratégicas à autorização de jogos de apostas de quota fixa?

Admite-se como hipótese de pesquisa que o regime jurídico da autorização de jogos de apostas de quota fixa previsto na Lei nº 14.790/2023 pode e deve se utilizar da lógica jurídica das contratações públicas estratégicas, diante dos interesses públicos, direitos humanos e

O Ministro Flávio Dino acompanhou o Relator com ressalvas. Falou, pela requerente, o Dr. Marcus Vinicius Beserra de Lima. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 14.11.2024 (11h00) a 14.11.2024 (23h59). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7721 e 7723. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7044517>. Acesso em: 29 nov. 2025.

³ Como ensina Rogério Soares, a Constituição, enquanto ordenamento “fundamental dum Estado [...] indica os fins supremos da comunidade [...]”. SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. Constituição: extracto do dicionário jurídico da Administração Pública. Coimbra: Atlântida Editora, 1972.

políticas públicas a serem efetivadas a partir da adequada regulação jurídica por meio das autorizações aludidas.

Como objetivos da presente pesquisa, pretende-se analisar o regime jurídico da autorização de jogos de apostas de quota fixa na Lei nº 14.790/2023 e verificar a possibilidade de aplicação da lógica jurídica da contratação pública estratégica a essa autorização, com vistas ao atendimento de interesses públicos, direitos humanos e políticas públicas, por meio desse título habilitante.

Adota-se o método dedutivo, a partir da análise jurídico-doutrinária dos conceitos de autorização e de contratação pública estratégica, nos termos da Lei nº 14.790/2023, com metodologia baseada em pesquisa documental e bibliográfica sobre o tema. Na perspectiva metodológica, far-se-á uma análise jurídica sob a ótica da retórica analítica problematizante⁴. Neste passo, destacam-se alguns aspectos jurídico-teóricos acerca das autorizações e das contratações públicas estratégicas, a partir da análise dos argumentos e discursos jurídicos específicos sobre o tema.

Ainda sob o prisma metodológico, de cunho retórico-analítico-problematizante, investiga-se a racionalidade jurídica da autorização de jogos de apostas de quota fixa da Lei nº 14.790/2023 no contexto das contratações públicas estratégicas.

Espera-se que a presente pesquisa possa contribuir para o aperfeiçoamento teórico-jurídico e pragmático acerca da utilização da autorização de jogos de apostas de quota fixa enquanto relevante instrumento de que dispõe o Estado-administrador contemporâneo para o atendimento de seus fins, relacionados, em última análise, a proteção, promoção e desenvolvimento sustentável multidimensional da dignidade da pessoa humana e dos seus respectivos direitos humanos.

⁴ Sobre o tema: ADEODATO, João Maurício. Introdução ao Estudo do Direito: retórica realista, argumentação e erística. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 14-25.

1. Considerações sobre o regime jurídico da autorização de jogos de apostas de quota fixa

Dentre os desafios do Estado Democrático de Direito Digital⁵, encontra-se a adequada regulação jurídica de interesses públicos e direitos humanos, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável multimimensional, enquanto princípio jurídico estruturante da República, objetivo constitucional essencial e direito fundamental, na forma dos artigos 1º, *caput*, 3º, II e 5º, § 2º, todos da Constituição brasileira de 1988⁶, como pressuposto para o exercício das liberdades e direitos humanos e fundamentais, na lição de Amartya Sen⁷.

Neste contexto se insere a regulação jurídica dos serviços públicos lotéricos, particularmente dos jogos de apostas de quota fixa, diante das abrangentes repercussões sociais e econômicas desses jogos na vida em sociedade e das suas significativas consequências e efeitos na concretização de interesses públicos, direitos humanos e políticas públicas, como bem apontado pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, no estudo acima aludido⁸.

Sob o ponto de vista constitucional, é da competência legislativa privativa da União Federal legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, de modo a abranger as loterias e, portanto, os jogos de apostas de quota fixa, bem como a disciplina nacional das autorizações

⁵ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Estado Digital: mutações, crises e desafios jurídico-sociais. Rio de Janeiro: Editora Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2025.

⁶ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Estado Regulador-Desenvolvimentista: desafios jurídico-institucionais para a efetividade do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável multidimensional. Rio de Janeiro: Editora Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2025.

⁷ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 9-10.

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Policy paper: regulação das apostas de quota fixa. Ano 2025. Disponível em: <https://ibda.com.br/policy-paper-regulacao-das-apostas-de-quota-fixa/> Acesso em 28 nov. 2025.

respectivas, na forma do artigo 22, XXII, da Constituição brasileira de 1988.

Consoante o entendimento do Supremo Tribunal Federal, essa competência legislativa da União não exclui a competência material dos Estados-Membros para disciplinar as loterias e, portanto, os jogos de apostas de quota fixa, no âmbito do seu território, inclusive legislando e regulamentado administrativamente a matéria, notadamente para disciplinar as autorizações estaduais dos jogos de apostas de quota fixa, com vistas ao atendimento específico dos interesses públicos regionais, respeitada a legislação federal sobre o tema⁹, nos termos do artigo 35-A

⁹ Nos termos da Súmula Vinculante nº 02, do Supremo Tribunal Federal: “É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”. A competência material dos Estados para explorar os serviços de loteria e, assim, os jogos de apostas de quotas fixas também já foi assentada pela Suprema Corte: “[...] 5. O sentido da interpretação conferida à Súmula Vinculante nº 02 pelas instâncias de origem encontra-se superado pela jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal. 6. O entendimento mais recente distingue a competência legislativa da União sobre sistemas de consórcios e sorteios da competência material dos Estados para explorar loterias, desde que observada a legislação federal e que a delegação a agentes privados seja precedida de licitação. [...] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário - ARE 1.548.004 AgR. Relator Ministro Flávio Dino, 1ª T, j. 1º-7-2025, *DJE* s/n 8-7-2025. Em sentido semelhante: [...] Os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei 204/1967, ao estabelecerem a exclusividade da União sobre a prestação dos serviços de loteria, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 (...). A competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX, da CF/88) não preclui a competência material dos Estados para explorar as atividades lotéricas nem a competência regulamentar dessa exploração. (...) a Súmula Vinculante 2 não trata da competência material dos Estados de instituir loterias dentro das balizas federais, ainda que tal materialização tenha expressão através de decretos ou leis estaduais, distritais ou municipais. (...) O enunciado da súmula e os precedentes que a fundamentaram expressamente elucidaram que a disposição legal ou normativa vedada aos Estados e ao Distrito Federal é a que inova e, portanto, legisla sobre o tema de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias. [...]. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 492. Relator Ministro Gilmar Mendes, P, j. 30-9-2020, *DJE* 292 de 15-12-2020. Disponível em:

da Lei nº 13.756, de 12 de Dezembro de 2018, incluído pela Lei nº 14.790/2023.

Assim, cabe investigar acerca do regime jurídico da autorização de jogos de apostas de quota fixa previsto na Lei nº 14.790/2023. Diante da amplitude e diversidade de espécies e regimes jurídicos das autorizações administrativas, como ensina a doutrina estrangeira¹⁰ e nacional¹¹, vale dizer que a autorização de jogo de aposta de quota fixa cuida de espécie ou modalidade de loteria¹², sob a forma de serviço público, portanto, de titularidade do Poder Público¹³, entretanto, sujeito à exploração empresarial, fundada no princípio da livre concorrência regulada, na forma do artigo 29, *caput*, § 2º, da Lei nº 14.790/2023.

Trata-se ato jurídico-administrativo especial, discricionário, constitutivo de direito, personalíssimo, inegociável, intransferível, de carácter oneroso, outorgado em regime concorrencial, sem limitações quanto ao número mínimo ou máximo de operadores econômicos, desde que os mesmos atendam aos requisitos legais e regulamentares fixados pelo Poder Público, por prazo determinado e, em qualquer caso, atrelado

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1188>. Acesso em: 29 nov. 2025.

¹⁰ Neste sentido: GONÇALVES, Pedro Costa. A concessão de serviços públicos. Coimbra: Almedina, 1999, p. 78.

¹¹ A respeito da autorização de serviços públicos no direito brasileiro: SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. 4 ed, Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, v. 1, p. 820-824.

¹² Nos termos do artigo 29, § 1º, da Lei nº 14.790/2023, o jogo de aposta de quota fixa sem traduz 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”. BRASIL. Lei nº 14.790/2023. Artigo 29, §1º. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm. Acesso em: 29 nov. 2025.

¹³ Associando a autorização à uma atividade privada que comporta diversos níveis de controle administrativo, a depender da intensidade dos interesses públicos a serem tutelados, Pedro Costa Gonçalves alude a possibilidade de fixação de obrigações de serviço público e regimes especiais de controle. GONÇALVES, Pedro Costa. A concessão de serviços públicos. Coimbra: Almedina, 1999, p. 71-82.

ao atendimento do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, na forma dos artigos 4º, 5º e 29, §§ 2º e 3º, todos da Lei nº 14.790/2023.

Passa-se à análise jurídica dessas características da autorização em tela. Na forma do marco jurídico em exame, cuida-se de ato administrativo especial, portanto, manifestação unilateral do Estado-administrador no ordenamento setorial dos serviços públicos de loteria, nomeadamente do jogo de aposta de quota fixa.

Destarte, na forma da Lei nº 14.790/2023, a União Federal, ou o Estado-Membro, no exercício da competência para a disciplina, por autorização, dos serviços públicos em tela¹⁴, fixará unilateralmente os

¹⁴ Nos termos do artigo 35-A, da Lei nº 13.756/2018, incluído pela Lei nº 14.790/2023, do Capítulo V-A, intitulado “DA EXPLORAÇÃO DAS LOTERIAS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL” 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. § 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 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 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 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 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. § 7º Os Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas dos recursos aplicados, respectivamente, aos tribunais de

requisitos a serem atendidos pelos operadores econômicos, respeitado o princípio da juridicidade. Não se trata de contrato administrativo, seja porque o marco jurídico o definiu como ato administrativo, quer pelo fato de que não se tem um fornecimento de bem ou serviço à administração pública informado pela bilateralidade e comutatividade, aspectos característicos, como se sabe, dos contratos públicos, como regra geral.

A despeito da sua conformação ao princípio da juridicidade aludido, cuida-se de ato administrativo discricionário, portanto, sujeito à oportunidade e à conveniência por parte do Poder Público autorizador, com significativa margem de liberdade para a fixação, via autorização, dos requisitos relacionados ao atendimento do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, como será detalhado adiante.

Daí porque, não se traduz em direito subjetivo preexistente dos operadores econômicos, uma vez atendidos os requisitos legais e regulamentares fixados pelo Poder Público. Significa dizer que é juridicamente possível que, atendidos os requisitos legais e regulamentares, por parte dos operadores econômicos, o Poder Público negue a autorização, por meio de decisão motivada, onde declinará os pressupostos de fato e de direito que justificam a negativa da autorização em tela, em respeito ao princípio da motivação dos atos administrativos decisórios, na forma do artigo 93, IX da Constituição brasileira de 1988, em combinação com o artigo 50, I, da Lei nº 9784/1999.

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 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.” BRASIL. Lei nº 14.790/2023. Artigo 29, §1º. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 29 nov. 2025.

Trata-se de autorização de serviço público constitutiva do direito do particular para a exploração lotérica na modalidade de jogo de aposta de quota fixa, cujos efeitos jurídicos vão se operar a partir da publicação na imprensa oficial da expedição do ato administrativo em exame pela autoridade administrativa competente.

Na forma do artigo 5º da Lei nº 14.790/2023, cuida-se de autorização de serviço público personalíssima, inegociável e intransferível, sob pena de extinção da mesma, de modo que a lei considera a expertise pessoal dos operadores econômicos como determinante para a execução das atividades, razão pela qual não pode ser objeto de negociação ou transferência por parte dos autorizatários, consoante o artigo 5º, II, da Lei nº 14.790/2023. Essa inegociabilidade e intransferibilidade também auxilia na prevenção de eventuais atos ilícitos que venham a ser praticados a partir da utilização indevida da pessoa jurídica autorizada.

Bem por isso, será sempre possível, e mesmo necessária, a revisão da autorização nas hipóteses de fusão, cisão, incorporação, transformação, transferência ou modificação do controle societário, direto ou indireto, envolvendo a pessoa jurídica autorizada, o que deve se operar no âmbito do devido processo legal administrativo específico, com a garantia de contraditório e ampla defesa, nos termos do artigo 5º, §§ 1º e 2º da Lei nº 14.790/2023.

Adiante nas considerações, a autorização em exame tem caráter oneroso, de modo que é devida, pela pessoa jurídica autorizada, ao Poder Público, uma vultosa quantia certa de contraprestação pecuniária, a título de outorga direcionada à exploração econômica dos serviços públicos de loteria, a partir do jogo de aposta de quota fixa, de modo que o não pagamento da mesma importará em arquivamento do procedimento de autorização ou a caducidade da mesma, na forma dos artigos 12 e 13 da Lei nº 14.790/2023.

Outro aspecto relevante diz respeito ao regime concorrencial da autorização, de modo que todos os operadores que preencham os requisitos legais e regulamentares, sem qualquer limite mínimo ou

máximo de operadores, poderão se candidatar ao título habilitante em tela para a exploração econômica dos serviços públicos de loteria, a partir do jogo de aposta de quota fixa, consoante o artigo 5º, I, da Lei nº 14.790/2023. Daí porque não se exige processo licitatório para a autorização em tela, na medida em que se cuida de serviço público sujeito à ampla concorrência no ordenamento setorial em perspectiva, desde que os operadores econômicos atendam aos requisitos legais e regulamentares fixados pelo Poder Público.

A autorização pode ser outorgada por prazo máximo de 05 (cinco) anos, a critério do Poder Público, após o que o operador econômico poderá formular novo pedido para novo período de exploração econômica dos serviços públicos de loteria, a partir do jogo de aposta de quota fixa, consoante o artigo 5º, III, da Lei nº 14.790/2023.

Portanto, parece juridicamente possível um prazo de outorga menor do que o máximo estabelecido na lei, prazo esse que se insere no âmbito da discricionariedade motivada do Poder Público, pois se o mesmo pode negar a autorização, pode igualmente estabelecer o prazo que entenda oportuno e conveniente, respeitado o limite máximo fixado na lei. Nada obstante, uma vez fixado o prazo da autorização, em respeito ao princípio da segurança jurídica, a sua extinção baseada na discricionariedade só pode se operar após o fim do prazo fixado, salvo fato superveniente devidamente comprovado no devido processo legal e que justifique motivamente a extinção da autorização, como, por exemplo, na caducidade decorrente do descumprimento de condicionante da autorização, ou nulidade da mesma. Cuida-se de uma autolimitação da discricionariedade da autorização em exame, de forma a viabilizar, pelo procedimento, maior controle da função administrativa¹⁵.

Sob o ponto de vista do devido processo legal administrativo para a outorga da autorização para a exploração de apostas de quota fixa, a mesma pode ser requerida a qualquer tempo pela pessoa jurídica

¹⁵ DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira. Em busca do acto administrativo perdido. Coimbra: Almedina, 1996, p. 401.

interessada, observado o procedimento regulamentar eletrônico estabelecido pelo Poder Público, na forma dos artigos 9º, *caput*, e 10, *caput*, da Lei nº 14.790/2023.

Muito embora durante a análise do pedido de autorização os autos processuais tenham acesso restrito às partes e aos seus procuradores, essa restrição não se aplica aos órgãos de controle interno e externo da administração pública, sob pena de ineficácia do próprio controle, consoante o artigo 37 da Lei nº 14.790/2023. Ademais, em respeito aos princípios da transparência, da impessoalidade e eficiência, a lista dos requerimentos de autorização apresentados deverá estar permanentemente disponibilizada ao público, no sítio institucional do Poder Público, sendo certo que a análise dos mesmos observará a ordem cronológica do protocolo, consoante o artigo 10, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.790/2023.

Nesta ordem de ideias, observada a discricionariedade do Poder Público no exame da oportunidade e conveniência para o deferimento da autorização, a mesma somente poderá ser expedida se o operador econômico, na forma do regulamento, apresentar a documentação pertinente à sua regularidade jurídica, fiscal, capacidade técnica e financeira, reputação e conhecimento dos seus controladores e administradores, nos termos do artigo 11 da Lei nº 14.790/2023.

Atenção jurídica especial merece a previsão no sentido de que a autorização em exame estará, em qualquer caso, vinculada ao atendimento do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, na forma do artigo, 5º, *caput*, da Lei nº 14.790/2023. Exatamente nesse ponto a normatividade em exame viabiliza o exame da adoção da lógica jurídica da contratação pública estratégica, como se passa a investigar no próximo item.

2. Exame da possibilidade de aplicação da lógica jurídica da contratação pública estratégica a autorização de jogos de apostas de quota fixa

Embora a autorização de exploração econômica dos serviços públicos de loteria, a partir do jogo de aposta de quota fixa, se constitua ato administrativo discricionário, o mesmo apresenta como elementos vinculantes o atendimento do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade¹⁶, na forma do já citado artigo, 5º, *caput*, da Lei nº 14.790/2023. Não será possível a expedição da autorização em tela sem a demonstração concreta do atendimento desses requisitos legais.

A despeito disso, sob o ponto de vista retórico-jurídico-analítico, as expressões atendimento do interesse nacional e proteção dos interesses da coletividade são conceitos jurídicos indeterminados, portanto juridicamente plurissignificativos e passíveis de interpretação administrativa concretizadora diante da realidade dinâmica subjacente inerente ao setor objeto da disciplina, decorrente do modelo de sociedade contemporânea hipertecnológica, hipercomplexa, plural, multicultural, desencaixada¹⁷, de riscos e em permanentes metamorfoses¹⁸.

¹⁶ Como ensina Pedro Costa Gonçalves: “Por vezes considerado um factor de degradação moral e de corrupção social, o jogo é uma “constante histórica”, quase sempre objeto de regulamentação legal, ora para o punir, ora para definir as condições de legitimidade de sua prática. Na legislação portuguesa actual, a *exploração do jogo* é uma actividade (sem carácter de serviço público) reservada ao Estado; essa *reserva pública estadual* parece explicar-se pelo interesse de canalizar os resultados de um instinto natural de enriquecimento individual para a realização de finalidades de interesse público, diminuindo assim os efeitos perniciosos ou danosos que podem estar associados ao jogo. GONÇALVES, Pedro Costa. A concessão de serviços públicos. Coimbra: Almedina, 1999, p. 95-97.

¹⁷ GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991, p. 08-11.

¹⁸ BECK, Ulrich. A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade. Tradução de Pedro Elói Duarte. Lisboa: Edições 70, 2017, p. 12-17.

Neste passo, o marco jurídico em exame indica um conjunto jurídico abrangente de valores expressos em normas a serem atendidas por meio da autorização dos serviços públicos de loteria, a partir do jogo de aposta de quota fixa. Isso sem contar aqueles interesses públicos, direitos humanos e políticas públicas não expressamente previstos nesse marco jurídico, a serem exigidos e concretizados por meio da regulamentação a que alude o artigo 7º, *caput* e § 1º, e artigo 8º, *caput*, da Lei nº 14.790/2023, que apresenta enumeração aberta, a ser densificada mediante o regulamento aludido. É o caso, por exemplo, da proteção dos idosos e outros grupos vulneráveis em face dos jogos de apostas de quota fixa, na forma do artigo 14 da Portaria Normativa MF nº 1.330, de 26 de Outubro de 2023¹⁹.

Ademais, na perspectiva dos princípios jurídicos da segurança, da eficiência e da atualidade das técnicas para a exploração dos serviços públicos de loteria, a partir do jogo de aposta de quota fixa, a demonstração de atendimento, pelo operador econômico, dos requisitos técnicos e segurança cibernética na aplicação e utilização da infraestrutura de tecnologia da informação e sistemas utilizados, o que é razoável e proporcional diante da exposição dos usuários e consumidores, nomeadamente dos seus dados, às tecnologias voltadas à exploração econômica dos serviços públicos em tela, na forma do artigo 7º, § 1º, VII, da Lei nº 14.790/2023.

O atendimento dessa relevante diretriz de interesse público será feita a partir da apresentação, pelo operador econômico, de certificação expedida por entidade nacional ou internacionalmente reconhecida, atestando a segurança da infraestrutura e dos sistemas utilizados pelo operador econômico.

¹⁹ PODER EXECUTIVO FEDERAL. Portaria Normativa MF nº 1.330, de 26 de Outubro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.330-de-26-de-outubro-de-2023-519161250>. Acesso em 05 dez. 2025.

Da mesma maneira, diante da relevância constitucional, legal e prática do desporto na realidade nacional²⁰, a necessidade de o operador econômico demonstrar que é integrante ou associado a organismo nacional ou internacional de monitoramento da integridade desportiva, de modo a atestar a transparência e a lisura da exploração das atividades de serviços públicos de loteria, por meio do jogo de aposta de quota fixa, a partir de eventos desportivos, na forma do artigo 7º, § 1º, VIII, da Lei nº 14.790/2023.

A despeito de a matriz constitucional estabelecer que ninguém é obrigado a se associar a outrem, na forma do artigo 5º, XX, da Constituição brasileira de 1988, no caso em tela, a normatividade em exame não impõe, em qualquer hipótese, essa obrigatoriedade aos

²⁰ Neste sentido, a formulação e a implementação de políticas públicas setoriais inerentes ao desporto, por todos os entes políticos da Federação, observados os respectivos níveis de atuação federativa, vai se legitimar e encontrar justificação no próprio sistema constitucional. Isto porque, o fomento ao desporto se constitui em mecanismo de densificação de diversificados valores e normas constitucionais, dentre eles, com especial relevo, o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à proteção da infância e da adolescência, à integração social e econômica das pessoas deficientes e dos demais grupos sociais sensíveis e marginalizados (arts. 6º, 23, II, V e X, 24, IX, XII, XIV e XV, 25, par. 1º, 30, I, II, VI e VII, 196, 205, 217 e 227, da CRFB/1988). Em sentido semelhante, assevera Álvaro Melo Filho: “[...] Incluiu-se o desporto no novo Estatuto Fundamental face a sua importância quantitativa, sua dimensão estrutural, sua abrangência conjuntural e sua enorme transcendência para a qualidade de vida como objetivo maior de todo Estado Social de Direito, nos planos nacional e internacional. Vale dizer, a vida institucional do desporto já não pode andar indiferente aos homens e à própria Constituição do país, na medida em que o desporto, tábua de fatos sociais altamente valorizados, não se revela apenas como movimento social de massa, mas também como uma contínua manifestação da vida cultural, atuando na atmosfera social da Nação e integrando a vida de seu povo, como parte inseparável dos programas de desenvolvimento educacional, social e de saúde.” FILHO, Álvaro Melo. O Desporto na Ordem Jurídico-Constitucional Brasileira. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 38. No mesmo sentido CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. 1 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, v. I, p. 934 e MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional. 7 ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 2161.

operadores econômicos. No entanto, caso os mesmos queiram, voluntariamente, explorar, mediante autorização, os serviços públicos de loteria, por meio do jogo de aposta de quota fixa, a partir de eventos desportivos, deverão observar a previsão legal aludida e demonstrar a certificação de transparência e lisura no que tange à integridade desportiva das suas práticas empresariais, o que é razoável, proporcional e compatível com a relevância constitucional, legal e impacto das atividades desportivas na vida das pessoas no Brasil. Cuida-se, ademais, de relevante mecanismo de reforço da integridade de apostas e prevenção à manipulação de resultados e outras fraudes, na linha protetiva do artigo 8º, IV, da Lei nº 14.790/2023.

Adiante nas considerações, a normatividade em exame estabelece como requisitos para a expedição e manutenção da autorização para exploração de apostas de quota fixa, sem prejuízo de outros interesses públicos a serem fixados via regulamento administrativo, na forma do artigo 8º, *caput*, primeira parte, da Lei nº 14.790/2023, a implementação de políticas, procedimentos e mecanismos de controle internos de atendimento aos apostadores, inclusive por meio de ouvidoria, em respeito ao direito fundamental ao consumo adequado, garantido pelo artigo 6º da Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), na forma do artigo 8º, I, da Lei nº 14.790/2023. Igualmente o respeito ao direito fundamental à proteção de dados dos apostadores e o dever fundamental de proteger os dados por parte dos operadores econômicos, nos termos da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados)²¹.

²¹ Cf.: “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;

Ademais disso, a adoção de medidas preventivas da lavagem de dinheiro, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, sem prejuízo da prevenção de outros ilícitos penais, civis e administrativos, a partir da exploração de apostas de quota fixa, na forma do artigo 8º, II, da Lei nº 14.790/2023.

Em densificação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e do seu respectivo direito fundamental à saúde, deverá a pessoa jurídica autorizada adotar medidas garantidoras do jogo responsável, baseadas inclusive na integridade de apostas e prevenção à manipulação de resultados, corrupção e outras fraudes, bem como os controles preventivos acerca dos transtornos de jogo patológico e o monitoramento dos seus potenciais efeitos danosos de natureza socioeconômica, consoante os artigos 8º, III e IV, 19 e 23²², todos da Lei

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).” BRASIL. Lei nº 14.790/2023. Artigo 23, §§1º, 2º e 3º. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 29 nov. 2025.

²² Cf.: “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. § 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

nº 14.790/2023. Isto porque, sob a ótica da dignidade humana, como ensina Barbosa de Melo, ninguém deve instrumentalizar ninguém²³, na perspectiva do presente trabalho, o jogo não pode instrumentalizar a pessoa humana, mas, sim, servir de instrumento para a promoção da pessoa humana, o que é tarefa extremamente complexa, diante dessa polêmica atividade econômica sob a forma de serviço público.

Caberá ao regulamento administrativo fixar, também, parâmetros para a avaliação do nível de eficácia e efetividade das políticas, mecanismos e controles estabelecidos como pressupostos para a expedição e continuidade da autorização em exame, na forma do artigo 8º, parágrafo único, da Lei nº 14.790/2023. Essa disciplina regulamentar é fundamental, de modo a estabelecer, de maneira clara, objetiva, transparente, impessoal e eficiente, os mecanismos de controle de atendimento dessas diretrizes de relevante interesse público, com vistas aos resultados pretendidos, em respeito à ideia de administração pública de resultados, a partir da fixação de *standards* e indicadores técnicos e científicos para o melhor controle dessas autorizações²⁴.

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; 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”. BRASIL. Lei nº 14.790/2023. Artigo 23, §§1º, 2º e 3º. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm. Acesso em: 29 nov. 2025.

²³ MELO, A. Barbosa de. Democracia e utopia: (reflexões). Humanística e Teologia, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 16 e ss., 1980. DOI: 10.34632/humanisticaeteologia.1980.3463. Disponível em: <https://revistas.ucp.pt/index.php/humanisticaeteologia/article/view/3463>. Acesso em: 12 dez. 2025.

²⁴ Embora se referindo à autorização de uma atividade privada de relevante interesse público, ensina Pedro Costa Gonçalves: “[...] a Administração deve assegurar que essas actividades são efectivamente exercidas e que são exercidas com observância

A proteção desses interesses públicos e direitos fundamentais aludidos vai se densificar, também, nos limites estabelecidos para as ações de comunicação, publicidade e marketing das apostas de quota fixa, a partir do fomento à autorregulação regulada, já que a normatividade em exame estabelece um conjunto relevante de restrições publicitárias relacionadas à proteção da saúde dos usuários e consumidores; aos direitos fundamentais das crianças, jovens e adolescentes, com a proibição das apostas para os menores de 18 (dezoito) anos; a proibição de propagandas lotéricas que induzam os usuários e consumidores a erro sobre os jogos, bem como contribuam, de qualquer modo, para ofender crenças culturais ou tradições do País, especialmente aquelas contrárias à aposta, na forma dos artigos 16 e 17 da Lei nº 14.790/2023.

A matéria foi amplamente regulamentada, em nível federal, por meio da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de Julho de 2024, que estabelece regras para o jogo responsável, para as ações de comunicação, bem como os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores²⁵.

de *standards* por ela estabelecidos; por isso, o controlo administrativo que sobre elas incide não obedece ao esquema da fiscalização das atividades privadas puras, sendo antes um *controlo de resultados*.” GONÇALVES, Pedro Costa. A concessão de serviços públicos. Coimbra: Almedina, 1999, p. 71-82.

²⁵ Consoante a normatividade infralegal em tela: “[...] Art. 2º Para fins desta Portaria, considera-se: I - jogo responsável: o conjunto de regras, práticas e atividades voltadas, no contexto da modalidade lotérica aposta de quota fixa, à garantia da: a) exploração econômica, promoção e publicidade saudável e socialmente responsável desta modalidade; e b) prevenção e mitigação de malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade, incluindo: 1. consequências negativas à saúde mental do apostador em virtude de dependência, compulsão, mania ou qualquer transtorno associado ao jogo ou apostas, tais como o jogo patológico ou abusivo; 2. consequências negativas à saúde física do apostador; 3. violações de direitos do consumidor, especialmente associados a problemas financeiros, de endividamento e de superendividamento; e 4. problemas sociais.” PODER EXECUTIVO FEDERAL. Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de Julho de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>. Acesso em 04 dez. 2025.

Essas diretrizes protetivas dos interesses públicos e direitos fundamentais acima indicados revelam não só a possibilidade, como a inequívoca adoção da lógica das contratações públicas estratégicas no regime jurídico da autorização de serviços públicos lotéricos, na modalidade apostas de quota fixa.

No ponto, retomam-se algumas reflexões desenvolvidas em estudos anteriores sobre a temática em destaque ²⁶. Neste contexto, a contratação pública estratégica se traduz em contrato regido pelo direito público, como regra geral, antecedido do devido processo legal concorrencial, por meio do qual o Poder Público vai pactuar o fornecimento de obra, bem ou serviço à administração pública, com base em critérios objetivos, adequados, razoáveis e proporcionais, para além da racionalidade exclusivamente econômica, de modo a contemplar, gradualmente, e agregativamente, a busca da efetivação de outros interesses públicos, direitos humanos e políticas públicas, como as de natureza social, econômica, ambiental, tecnológica, digital e de inovação²⁷.

Na contratação pública estratégica, ao lado e em conjunto com a sua racionalidade economicista²⁸, almejando-se o melhor negócio possível²⁹, busca-se realizar outros interesses públicos e políticas

²⁶ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. A contratação pública socialmente estratégica como instrumento de humanização do direito internacional: uma análise à luz do direito humano ao trabalho da pessoa presa a partir das «Regras de Nelson Mandela» e da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho. Trabalho desenvolvido no âmbito do Doutoramento em Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na disciplina “Humanização do Direito Internacional”, 2025 – prelo.

²⁷ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Os contratos inteligentes como contratações públicas estratégicas, 2025 – prelo.

²⁸ GONÇALVES, Pedro Costa. Direito dos Contratos Públicos. 6 ed., Coimbra: Almedina, 2023, p. 59-61.

²⁹ Cf.: ALMEIDA, Mário Aroso de. O processo de revisão em curso dos regimes de contratação pública: apreciação geral. Comentários ao Código dos Contratos Públicos. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Marco Caldeira e Tiago Serrão (Coordenadores). 5 ed, Lisboa: AAFDL Editora, 2023, vol. I, p. 30-32.

públicas³⁰. Ou seja, essa contratação pública especial se apresenta como instrumento da regulação jurídico-social para a execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento³¹ econômico e social³², destacando-se como mecanismo prioritário da ação pública³³, de modo a orientar agentes econômicos para comportamentos contratuais socialmente responsáveis, atualizando-se o paradigma contratual público³⁴, na medida em que a realização de políticas públicas sociais pela contratação pública era considerada objetivo secundário, e, na atualidade, vem se tornando escopo ampliativamente primário, horizontal³⁵ ou transversal³⁶, tanto no Brasil como no nível comunitário europeu e internacional, como decorrência da crescente europeização e internacionalização³⁷ das contratações públicas estratégicas.

³⁰ Neste sentido, cf.: MEILÁN GIL, José Luis. Prólogo. Contratación Pública Estratégica. J. José Pernas García (Dirección). Espanha: Thomson Reuters, 2013, p. 19-27.

³¹ FONSECA, Isabel Celeste M. Direito da Contratação Pública: estudos reunidos. 2 ed, Coimbra: Almedina, 2022, p. 37-39.

³² BERNAL BLAY, Miguel Ángel. El desarrollo de políticas activas de empleo a través de los contratos públicos. Contratación Pública Estratégica. J. José Pernas García (Dirección). Espanha: Thomson Reuters, 2013, p. 161-183.

³³ GONÇALVES, Pedro Costa. Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 12-14.

³⁴ A propósito da evolução e renovação graduais dos objetivos das contratações públicas estratégicas no âmbito do direito da União Europeia: FONSECA, Isabel Celeste M. Direito da Contratação Pública: estudos reunidos. 2 ed, Coimbra: Almedina, 2022, p. 37-44.

³⁵ ARROWSMITH, Sue and KUNZLIK, Peter. Public procurement and horizontal policies in EC law: general principles. Social and Environmental Policies in EC Procurement Law: New Directives and New Directions. United Kingdom: Cambridge University Press, p. 12-15.

³⁶ CARVALHO, Raquel. Direito da Contratação Pública. 2 ed., Porto: Universidade Católica Editora, 2021, p. 57-64.

³⁷ Acerca do fenómeno da internacionalização da administração pública: CASSESE, Sabino. Le Basi Del Diritto Amministrativo. Torino: Giulio Einaudi editore, 1989, p. 289 e ss. A respeito da internacionalização das contratações públicas: AUBY, Jean Bernard. La globalisation, le droit et l'État. 2 édition, Paris: LGDJ, 2010, p. 62-63.

Na lição de Pedro Gonçalves, trata-se da utilização do contrato público como instrumento do Estado regulador, que exerce intensa atividade contratual e de garantia, no contexto de uma administração pública dinâmica de garantia, de modo a se celebrar contratações públicas que “acautelem e respondam às exigências de interesse público”, a partir da colaboração privada do contratado³⁸.

Em outros termos, e ainda na doutrina de Pedro Gonçalves, trata-se da utilização estratégica da contratação pública, de modo a perfazer uma “articulação entre as funções de compra e de regulação”, e, nesse sentido, proporcionar “a geração de mais-valias sociais e de resposta a necessidades societais”, a partir dos contratos públicos³⁹.

O conceito de contratação pública estratégica pode ser extraído da interpretação sistemática e teleológica prevista na Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento e do Conselho, encontra aproximação do conceito brasileiro de contratação pública para o desenvolvimento sustentável, extraível do sistema normativo, a partir do artigo 5º, da Lei nº 14.133/2021, e vai se irradiar por um conjunto difuso de normas jurídicas de Direito Público no Brasil, como nos casos acima mencionados da Lei nº 14.790/2023.

Nesta ordem de ideias, o Estado contemporâneo, que é democrático, de direito, digital e promotor do desenvolvimento sustentável multidimensional, nomeadamente por meio da regulação, deve buscar potencializar o uso do instrumentos jurídico-negociais que a própria administração pública dispõe para o alcance de seus fins, particularmente, o contrato público e o ato administrativo.

Consoante a normatividade em exame, a autorização de serviços públicos lotéricos, na modalidade apostas de quota fixa, deve ir muito além da tutela dos interesses patrimoniais secundários do Poder Público, a partir da percepção de vultosas quantias para as outorgas das

³⁸ GONÇALVES, Pedro Costa. Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 88-89.

³⁹ GONÇALVES, Pedro Costa. Direito dos Contratos Públicos. 6 ed., Coimbra: Almedina, 2023, p. 62-63 e p. 66-68.

autorizações. Assim, deve realizar concretamente os interesses públicos e direitos fundamentais brevemente indicados acima, a revelar o caráter estratégico da autorização em exame.

Embora se cuide de ato administrativo autorizativo, não há qualquer impedimento de ordem jurídica no sentido de que o mesmo assuma uma função estratégica na efetivação de interesses públicos, direitos humanos e políticas públicas a partir da regulação, via autorização, fixada pelo Poder Público, nos termos da Lei nº 14.790/2023. Ao contrário, esse caráter estratégico da autorização em tela decorre inequivocamente da normatividade ora examinada.

A confirmar esse entendimento, a Portaria SPA/MF nº 817, de 15 de abril de 2025, ao instituir a agenda regulatória para o setor, estabelece um conjunto de metas de interesse público para muito além do aspecto econômico decorrente da exploração dos serviços públicos lotéricos na modalidade apostas de quota fixa, particularmente a adoção de medidas de promoção do jogo responsável, de prevenção do jogo patológico e mitigação das externalidades, na forma do artigo 2º do ato normativo aludido.⁴⁰

Nada obstante, melhor seria que essa regulação estivesse sujeita ao modelo jurídico das agências reguladoras brasileiras, entidades mais técnicas, mais despolitizadas e sujeitas, em menor intensidade, à

⁴⁰ Na forma do ato infralegal em exame: “Art. 2º Considerando a política regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, prevista no art. 2º da Portaria SPA/MF nº 561, de 8 de abril de 2024, assim como a promoção do Jogo Responsável e a proteção da economia popular na exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa, a Agenda Regulatória para o biênio 2025/2026 contém os seguintes eixos temáticos: Promoção do Jogo Responsável, Prevenção do Jogo Patológico e Mitigação de Externalidades; Promoção de ambiente regulatório equilibrado, transparente e com níveis adequados de observância; e Fortalecimento nacional da regulação e da fiscalização”. Neste contexto, destaca-se a iniciativa de número 08: “Aprimoramento do atendimento aos consumidores-apostadores e familiares em situação de dependência ou outros transtornos associados ao jogo problemático”. PODER EXECUTIVO FEDERAL. Portaria SPA/MF nº 817, de 15 de abril de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-817-de-15-de-abril-de-2025-624258870>. Acesso em 05 dez. 2025.

discrecionariade política do Poder Executivo, diante da autonomia reforçada das mesmas⁴¹.

Essa foi a opção adotada no Estado do Espírito Santo, cabendo à Agência Reguladora de Serviços Públicos – ARSP, a regulação e controle dos serviços públicos de loteria no âmbito estadual, na forma do artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 1069, de 20 de dezembro de 2023⁴².

Da normatividade estadual em exame, também é possível extrair o caráter estratégico das autorizações que venham a ser outorgadas, de modo que os recursos obtidos serão destinados em benefício das finalidades sociais de sua arrecadação, com a destinação parcial de recursos para programas nas áreas de cultura, esportes, lazer, assistência

⁴¹ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Estado Regulador-Desenvolvimentista: desafios jurídico-institucionais para a efetividade do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável multidimensional. Rio de Janeiro: Editora Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2025.

⁴² ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Lei complementar nº 1069/2023. Disponível em: <https://conslegis.seg.es.gov.br/>. Acesso em 04 dez. 2025. Nos termos do Decreto nº 5.931-R, de 24 de Janeiro de 2025: “Art. 12. O exercício da competência para regular, controlar e fiscalizar o serviço público de loteria, pela ARSP, atenderá aos seguintes princípios, sem prejuízo das demais regras e princípios previstos na legislação aplicável: I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; e II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões”. PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 5.931-R, de 24 de Janeiro de 2025. Disponível em: <https://conslegis.seg.es.gov.br/>. Acesso em 04 dez. 2025.

social e turismo⁴³, sem prejuízo de outros interesses públicos a serem atendidos por meio da regulação setorial estadual em exame⁴⁴.

Conclusões

A autorização de jogo de aposta de quota fixa cuida de espécie ou modalidade de loteria, sob a forma de serviço público, portanto, de titularidade do Poder Público, entretanto, sujeito à exploração empresarial fundada no princípio da livre concorrência regulada, na forma do artigo 29, *caput*, § 2º, da Lei nº 14.790/2023.

Trata-se de ato jurídico-administrativo especial, discricionário, constitutivo de direito, personalíssimo, inegociável, intransferível, de

⁴³ Cf.: “Artigo 1º [...] § 2º A exploração do serviço de loteria do Estado do Espírito Santo deve otimizar o potencial de obtenção de recursos para o Estado, em benefício das finalidades sociais de sua arrecadação, nos termos da legislação nacional regente. [...] Art. 4º Ficam destinados ao Estado até 12% (doze por cento) do total dos recursos arrecadados, com a exploração do serviço público de loteria, que serão aplicados em programas nas áreas de cultura, esportes, lazer, assistência social e turismo, na forma a ser regulamentada em decreto.” ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Lei complementar nº 1069/2023. Disponível em: <https://conslegis.seg.es.gov.br/>. Acesso em 04 dez. 2025.

⁴⁴ Nos termos do regulamento estadual: “ [...] Art. 7º As ações publicitárias relacionadas ao serviço lotérico estadual, referentes a produtos lotéricos em todas as suas modalidades lotéricas, devem se pautar, essencialmente, pela divulgação dos produtos lotéricos estaduais autorizados, bem como por iniciativas de fomento à cultura da responsabilidade social e da conscientização do público apostador, em geral, quanto ao jogo responsável, tal qual aos malefícios e riscos da ludopatia, visando à proteção da economia popular, a segurança coletiva e ao combate às apostas ilegais. Parágrafo único. A empresa Banestes Loteria pautará a divulgação de suas atividades pelo respeito às normas legais, eximindo-se do uso de material publicitário enganoso ou abusivo, por qualquer meio de divulgação, combatendo o uso de informação falsa ou enganosa ou que inclua, na radiodifusão de sons ou de sons e imagens, a participação de crianças ou adolescentes, ou que a eles seja dirigida”. PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 5.931-R, de 24 de Janeiro de 2025. Disponível em: <https://conslegis.seg.es.gov.br/>. Acesso em 04 dez. 2025.

carácter oneroso, outorgado em regime concorrencial, sem limitações quanto ao número mínimo ou máximo de operadores económicos, desde que os mesmos atendam aos requisitos legais e regulamentares fixados pelo Poder Público, por prazo determinado e, em qualquer caso, atrelado ao atendimento do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, na forma dos artigos 4º, 5º e 29, §§ 2º e 3º, todos da Lei nº 14.790/2023.

O conceito de contratação pública estratégica pode ser extraído da interpretação sistemática e teleológica prevista na Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento e do Conselho, encontra aproximação do conceito brasileiro de contratação pública para o desenvolvimento sustentável, extraível do sistema normativo da Lei nº 14.133/2021, notadamente a partir do seu artigo 5º, e vai se irradiar por um conjunto difuso de normas jurídicas de Direito Público no Brasil, como nos casos acima mencionados da Lei nº 14.790/2023.

Nesta ordem de ideias, consoante a normatividade em exame, a autorização de serviços públicos lotéricos, na modalidade apostas de quota fixa, deve ir muito além dos interesses patrimoniais secundários do Poder Público, a partir da percepção de vultosas quantias para as outorgas das autorizações, de modo a realizar concretamente os interesses públicos, políticas públicas e direitos fundamentais brevemente indicados acima, a revelar o caráter estratégico da autorização em exame, nos termos da Lei nº 14.790/2023.

Referências

ADEODATO, João Maurício. Introdução ao Estudo do Direito: retórica realista, argumentação e erística. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ALMEIDA, Mário Aroso de. O processo de revisão em curso dos regimes de contratação pública: apreciação geral. Comentários ao Código dos Contratos Públicos. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Marco Caldeira e Tiago Serrão (Coordenadores). 5 ed, Lisboa: AAFDL Editora, 2023, vol. I, p. 30-32.

ARROWSMITH, Sue and KUNZLIK, Peter. Public procurement and horizontal policies in EC law: general principles. Social and Environmental Policies in EC Procurement Law: New Directives and New Directions. United Kingdom: Cambridge University Press, p. 12-15.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Lei complementar nº 1069/2023. Disponível em: <https://conslegis.seg.es.gov.br/>. Acesso em 04 dez. 2025.

AUBY, Jean Bernard. La globalisation, le droit et l'État. 2 édition, Paris: LGDJ, 2010.

BECK, Ulrich. A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade. Tradução de Pedro Elói Duarte. Lisboa: Edições 70, 2017.

BERNAL BLAY, Miguel Ángel. El desarrollo de políticas activas de empleo a través de los contratos públicos. Contratación Pública Estratégica. J. José Pernas García (Dirección). Espanha: Thomson Reuters, 2013, p. 161-183.

BRASIL. Lei nº 14.790/2023. Artigo 29, §1º. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7721 e 7723. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7044517>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 02. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1188>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário - ARE 1.548.004 AgR. Relator Ministro Flávio Dino, 1ª T, j. 1º-7-2025, DJE s/n 8-7-2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1188>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 492. Relator Ministro Gilmar Mendes, P, j. 30-9-2020, *DJE* 292 de 15-12-2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1188>. Acesso em: 29 nov. 2025.

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. 1 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, v. I.

CARVALHO, Raquel. Direito da Contratação Pública. 2 ed., Porto: Universidade Católica Editora, 2021.

CASSESE, Sabino. Le Basi Del Diritto Amministrativo. Torino: Giulio Einaudi editore, 1989.

DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira. Em busca do acto administrativo perdido. Coimbra: Almedina, 1996.

FILHO, Álvaro Melo. O Desporto na Ordem Jurídico-Constitucional Brasileira. São Paulo: Malheiros, 1995.

FONSECA, Isabel Celeste M. Direito da Contratação Pública: estudos reunidos. 2 ed, Coimbra: Almedina, 2022.

GIDDENS, Anthony. As conseqüências da modernidade. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GONÇALVES, Pedro Costa. Manual de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2020.

GONÇALVES, Pedro Costa. Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

GONÇALVES, Pedro Costa. A concessão de serviços públicos. Coimbra: Almedina, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Policy paper: regulação das apostas de quota fixa. Ano 2025. Disponível em: <https://ibda.com.br/policy-paper-regulacao-das-apostas-de-quota-fixa/> Acesso em 28 nov. 2025.

MEILÁN GIL, José Luis. Prólogo. Contratación Pública Estratégica. J. José Pernas García (Dirección). Espanha: Thomson Reuters, 2013, p. 19-27.

MELO, A. Barbosa de. Democracia e utopia: (reflexões). Humanística e Teologia, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 11-56, 1980. DOI: 10.34632/humanisticaeteologia.1980.3463. Disponível em: <https://revistas.ucp.pt/index.php/humanisticaeteologia/article/view/3463>. Acesso em: 12 dez. 2025.

MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional. 7 ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 5.931-R, de 24 de Janeiro de 2025. Disponível em: <https://conslegis.seg.es.gov.br/>. Acesso em 04 dez. 2025.

PODER EXECUTIVO FEDERAL. Portaria SPA/MF nº 817, de 15 de abril de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-817-de-15-de-abril-de-2025-624258870>. Acesso em 05 dez. 2025.

PODER EXECUTIVO FEDERAL. Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de Julho de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>. Acesso em 04 dez. 2025.

PODER EXECUTIVO FEDERAL. Portaria Normativa MF nº 1.330, de 26 de Outubro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.330-de-26-de-outubro-de-2023-519161250>. Acesso em 05 dez. 2025.

SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. 4 ed, Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, v. 1.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. Constituição: extracto do dicionário jurídico da Administração Pública. Coimbra: Atlântida Editora, 1972.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Estado Digital: mutações, crises e desafios jurídico-societais. Rio de Janeiro: Editora Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2025.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Estado Regulador-Desenvolvimentista: desafios jurídico-institucionais para a efetividade do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável multidimensional. Rio de Janeiro: Editora Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2025.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. A contratação pública socialmente estratégica como instrumento de humanização do direito internacional: uma análise à luz do direito humano ao trabalho da pessoa presa a partir das «Regras de Nelson Mandela» e da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho. Trabalho desenvolvido no âmbito do Doutoramento em Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na disciplina “Humanização do Direito Internacional”, 2025 – prelo.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. A contratação pública estratégica no domínio socioambiental: exame de juridicidade de proposta de ato normativo estadual para a destinação sustentável de documentos públicos inservíveis por meio de seleção e contratação de associações de catadores de materiais recicláveis, 2025 - prelo.

BETS E SAÚDE PÚBLICA: qual é o papel da regulação face aos riscos dos jogos de azar para a saúde mental?

Carolina Barros Fidalgo

Mestre em Direito Público pela UERJ. Especialista em Direito da Saúde pela PUC-PR

Sumário: Introdução; 1. A regulação das bets no Brasil: como o legislador nacional endereçou a questão da saúde pública; 1.1. Proibição do jogo por grupos vulneráveis. 1.2. Limitações à propaganda comercial desses produtos. 1.3. Direito à informação. 1.4. Previsão de ferramentas de proteção ao consumidor e promoção do jogo responsável (“*safer by design*”). 2 Breves comentários ao modelo nacional. 2.1 Sobre a escolha do órgão regulador. 2.2 Dever de Informação. 2.3 Necessidade de melhorias na regulamentação do design dos jogos – “*safer by design*”. Conclusão; Referências.

Introdução

O jogo é um problema de saúde pública¹. Não há dúvidas sobre isso.

Foi essa uma das razões pelas quais, durante pelo menos 70 anos, os jogos de azar foram proibidos no Brasil, com exceção das loterias, atividade explorada com exclusividade pela União Federal, sob o regime de serviço público².

¹ Nesse sentido: WARDLE, Heather et al., et al. The Lancet Public Health Commission on gambling. Lancet Public Health. v. 9, n. 11, 2024, p. 831-994. DOI:10.1016/S2468-2667(24)00167-1. Disponível em [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00167-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00167-1/fulltext); VEJA. SUS terá observatório para suporte com dependência em apostas online. Disponível em <https://veja.abril.com.br/saude/sus-tera-observatorio-para-suporte-com-dependencia-em-apostas-online>. Acesso em 29 dez. 2025. GONÇALVES FILHO, Péricles. Regulação da atividade de apostas de quota fixa no Brasil: uma questão de saúde pública? In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (org.). *Bets: a regulação do mercado de apostas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

² Na forma do Decreto-Lei nº. 6.259/1944 e Decreto-Lei nº. 204/1967. Vide, sobre o tema, as Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais - ADPF nº. 492 e 493, e a ADI 4986.

Contudo, também é verdade que a vedação da atividade não impediu a exploração dos jogos no Brasil, de forma clandestina. O jogo do bicho, por exemplo, se tornou uma das maiores loterias do mundo, independentemente da proibição estatal de longa data³. A proliferação de jogos online tornou ainda mais urgente a revisão do banimento, que, na prática, era inefetiva, “proibindo” muito pouco. Banimentos absolutos de atividades econômicas normalmente não atendem o seu objetivo, deixando a população à mercê do mercado ilegal, que não garante direitos, não recolhe tributos e não se importa com a segurança do consumidor⁴.

Dessa forma, é comum que medidas de banimento não sejam eficazes, e a liberação da atividade, sob uma regulação adequada, se demonstre uma medida mais efetiva para garantir a proteção dos consumidores.

A recente regulação do setor de apostas veio como uma forma de combater o mercado ilegal⁵, garantindo que consumidores tivessem a liberdade – parcial – de usar o seu dinheiro da forma que bem entendam, mas com acesso a plataformas legais e adequadas, devidamente fiscalizadas pelo Poder Público e pagadoras de impostos.

³ GUIMARAES, Thiago. Como o jogo do bicho se tornou a maior loteria ilegal do mundo — e tema de séries de sucesso. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cn0gdg00990o>. Acesso em 10 out. 2025.

⁴ Um dos principais exemplos foi o da Lei Seca norte americana, que não foi capaz de impedir a fabricação e consumo de álcool no país. A vedação do consumo recreativo da cannabis no Brasil também não se demonstrou eficaz, além de ser criticada por contribuir para a disseminação do tráfico ilegal.

⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. Brasil perde R\$ 10,8 bilhões por ano ao falhar no combate ao mercado ilegal de bets. <https://ibjr.org.br/sala-de-imprensa/brasil-perde-r-108-bilhoes-por-ano-ao-falhar-no-combate-ao-mercado-ilegal-de-bets-aponta-estudo/>. Acesso em: 21 dez. 2025.
ALBUQUERQUE, Flávia. Seis em cada dez apostadores usaram bets ilegais este ano: para 78%, é difícil distinguir sites legais dos ilegais. Agência Brasil, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/seis-em-cada-dez-apostadores-usaram-bets-ilegais-este-ano>. Acesso em: 21 dez. 2025.

A liberação do jogo é também apontada como uma forma de proporcionar recursos para o patrocínio de atividades esportivas, bem como para financiar outras atividades de interesse social, inclusive a saúde pública. A Lei nº. 14.790/2023, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa⁶, previu que, do produto da arrecadação da atividade, após as deduções devidas, 12% (doze por cento) serão destinados a investimentos em área de interesse público, como educação, segurança pública, esporte, seguridade social, turismo e saúde – a esta última será destinado 1% dessas receitas.

Os riscos associados a essa atividade não podem ser, contudo, negligenciados. O 1% (dos 12% a que se refere a lei supramencionada) destinado à área de saúde não parece ser suficiente para compensar os prejuízos que vem sendo observados, no Brasil, em termos de impactos à saúde pública.

O vício em jogos de azar (ou ludopatia) é reconhecido como transtorno mental pela Organização Mundial da Saúde (“OMS”). Existem dois códigos na Classificação Internacional de Doenças (“CID”) para classificar a enfermidade: o F63.0, que se refere ao Jogo Patológico, e a Z72.6, que diz respeito à “Mania de Jogo e Apostas”.

A primeira inclui “episódios repetidos e frequentes de jogo que dominam a vida do sujeito em detrimento dos valores e dos compromissos sociais, profissionais, materiais e familiares”.⁷ Caracteriza-se pela vontade incontrolável de apostar, mesmo que o jogador já tenha ou esteja vivenciando prejuízos significativos na vida pessoal, financeira e profissional.⁸

O segundo refere-se a “Problemas relacionados com o estilo de vida”, que também abrange hábitos e comportamentos que causam riscos

⁶ De acordo com o seu art. 2º, aposta é o “ato por meio do qual se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio” e quota fixa é o “fator de multiplicação do valor apostado que define o montante a ser recebido pelo apostador, em caso de premiação, para cada unidade de moeda nacional apostada”.

⁷ https://www2.datasus.gov.br/cid10/V2008/WebHelp/f60_f69.htm

⁸ <https://www.who.int/standards/classifications/frequently-asked-questions/gaming-disorder>

à saúde, como uso de tabaco (Z72.0), álcool (Z72.1), drogas (Z72.2), falta de exercício (Z72.3) e alimentação inadequada (Z72.4).

Em estudo publicado em novembro de 2024, a Comissão de Saúde Pública da revista *Lancet Public Health* estimou que, até 2028, a indústria global de jogos deve gerar uma perda líquida para os consumidores de aproximadamente 700 bilhões de dólares⁹. De acordo com o periódico, os jogos de azar podem causar danos aos consumidores, suas famílias e suas comunidades, além dos óbvios impactos financeiros decorrentes das apostas perdidas. Há também evidências de que o jogo patológico – que, atualmente, afeta cerca de 15% dos apostadores adultos e 26% dos apostadores adolescentes no mundo – está diretamente associado à perda de inúmeros empregos, afastamentos por doença, aumento da criminalidade e da violência doméstica¹⁰.

Parte desses resultados é explicada, de acordo com a revista, pelas novas estratégias utilizadas pela indústria para tornar a experiência do jogo mais intensa, imersiva e acessível:

Os produtos de jogos de azar online são projetados para serem rápidos e intensivos, características associadas a um maior risco de danos para os consumidores. A introdução de apostas ao vivo durante partidas tornou as apostas esportivas online instantâneas e aumentou sua frequência e prevalência. Os produtos de jogos de azar tradicionais, como loterias e bingo, agora têm ciclos mais rápidos e são continuamente acessíveis por meio de aplicativos para smartphones. As fronteiras entre jogos digitais e jogos de azar estão se tornando tênues, com os jogos atuando cada vez mais como um canal para os jogos de azar.

Aproveitando as infraestruturas digitais online e os dados de vigilância, as empresas de jogos de azar agora têm

⁹ WARDLE, Heather et al., et al. The Lancet Public Health Commission on gambling. *Lancet Public Health*. v. 9, n. 11, 2024, p. 831-994. DOI:10.1016/S2468-2667(24)00167-1. Disponível em [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00167-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00167-1/fulltext), p. 950.

¹⁰ *Op.cit.*, p. 950.

capacidades incomparáveis para segmentar os consumidores, inclusive por meio do uso de mídias sociais e influenciadores para engajar indivíduos e dados de usuários online para personalizar o marketing para indivíduos, realizar vendas cruzadas de produtos e prolongar o engajamento do usuário¹¹⁻¹².

Uma importante diferença é que, agora, o jogo entrou na casa das pessoas. Antes do advento dos jogos online, era necessário que o apostador fosse a um cassino, bingo, ponto do jogo do bicho ou loteria. Não havia propaganda desses produtos em redes sociais. Agora, o acesso a esses conteúdos está, literalmente, na palma da mão do consumidor, 24 horas por dia, 7 dias por semana¹³.

¹¹ *Op.cit.*, p. 950.

¹² No mesmo sentido, PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (super)endividamento: reflexões sobre o comportamento dos apostadores brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (org.). *Bets: a regulação do mercado de apostas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025, p. 49. SILVA, Victo. Bets: O Brasil como laboratório da economia comportamental. Jota, out. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/bets-o-brasil-como-laboratorio-da-economia-comportamental>. Acesso em 29 dez. 2025.

¹³ Sobre o tema, remetemos o leitor às conclusões da Comissão de Jogos do Reino Unido sobre as novas estratégias adotadas pela indústria dos jogos de azar que aumentam os riscos à saúde dos apostadores: “Perhaps more significant change has occurred underneath this wider channel shift, as new technologies have also reshaped where, when and how people gamble online. In 2015, just 23% of online gamblers had used a mobile phone to gamble online in the previous 4 weeks, compared to 50% in 2020. Online gamblers can now gamble at any time and in any location they choose, and while online gambling from home remains the most popular choice, in 2020 1 in 5 had done so outside the home. Technological change has also enabled innovation in both the betting and gaming product offer. For betting, this has predominantly entailed increased betting opportunities. Not only is there an unprecedented variety of Chapter 1: Online protections – players and products 29 international sports and fixtures to bet on, ‘in-play’ betting (while an event is taking place), ‘request a bet/build a bet’ (where gamblers pick their own combination of outcomes to wager on) and peer to peer betting exchanges are now widely and frictionlessly used, having been in their infancy or non-existent in 2005. Online gaming products too have changed as the sector has matured, with rapid, stimulating and intense random number

No Brasil, a estimativa do Banco Central é que, entre janeiro e agosto de 2024, os gastos mensais com apostas giraram em torno de R\$ 18 e 21 bilhões de reais.¹⁴ De acordo com o levantamento, só “em agosto

generator powered games like online slots becoming increasingly popular and making up a larger portion of operator profits over time. Further change is inevitable. While all gambling carries a risk of harm, **there are warning signs that aspects of online gambling in its current form are associated with particular risks for consumers, including the 24/7 accessibility via mobile devices**; the ease of access to funds and use of digital monies; the ability to gamble without some element of direct human supervision, including when intoxicated; and the **immersive nature of online activities** in general. According to the 2018 Health Survey for England, excluding National Lottery draws, 4.2% of people accessing any online gambling were experiencing problem gambling, compared to 1.3% of people accessing any gambling activity. These trends have also been identified in evidence highlighted by PHE. While drawing on predominantly cross-sectional evidence from multiple jurisdictions, a metaanalysis of research around the risk factors for harmful gambling found that **‘internet gambling’ had the strongest association with problem gambling, exceeding any other product type and various demographic or socioeconomic factors**. Online gambling is also increasingly flagged by individuals accessing treatment or support services: in 2021/22 around 75% of patients of the National Gambling Treatment Service across Great Britain primarily gambled online, and 84% of GamCare helpline callers mentioned online gambling against 30% for offline. Some academics, treatment providers and groups with personal experience have also argued the environment of online gambling and certain structural characteristics of online products are inherently risky for all customers, and particularly for those who are otherwise vulnerable. For example, 40% of online gamblers who had experienced mental health problems agreed **they did not feel like they were spending real money online**, compared to 26% of those with no experience of mental health problems. We also received evidence from charities that people facing challenges like social isolation or cognitive dysfunction (such as following a brain injury) could be particularly attracted to remote gambling opportunities and **fail to understand or properly assess the risks**”. Disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/media/644923b5814c6600128d0723/1286-HH-E02769112-Gambling_White_Paper_Book_Accessible1.pdf Acesso em 28 dec. 2025, pp. 28 e 29 (sem grifos no original).

¹⁴ BANCO CENTRAL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Estudos especiais do Banco Central, set. 2024. Disponível em:

de 2024, 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família (PBF) enviaram R\$ 3 bilhões às empresas de aposta utilizando a plataforma Pix, sendo a mediana dos valores gastos por pessoa de R\$ 100”. Isso significa que ao menos parte desses valores deixaram de ser utilizados para o custeio de bens essenciais no mercado nacional, com prejuízos para as famílias dos apostadores bem como para a indústria e comércio brasileiros.

Levantamento realizado pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (“ANBIMA”) ¹⁵ revelou que 15% da população realizou alguma aposta em 2024, o que equivale a cerca de 23 milhões de brasileiros. Desse grupo, 16% (cerca de 4 milhões de pessoas) consideram que as apostas são uma forma de investimento financeiro. Esse dado é alarmante e demonstra a existência de um problema grave de desinformação quanto aos objetivos e riscos associados aos jogos de azar. Além disso, o levantamento da ANBIMA aponta que aproximadamente 3 milhões de pessoas apresentam alta tendência ao vício em apostas¹⁶.

Já de acordo com levantamento realizado pelo Ministério da Saúde, estima-se que cerca de 4 milhões de brasileiros possuem transtornos por jogo patológico.¹⁷ Como consequência, os atendimentos ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (“SUS”) relacionados aos jogos de azar apresentaram um aumento exponencial nos últimos cinco

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf Acesso em 13 dez. 2025.

¹⁵ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª edição, p. 5. Disponível em https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em 30 dez. 2025.

¹⁶ ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª edição, p. 5. Disponível em https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em 30 dez. 2025.

¹⁷ Estimativa de dezembro de 2025. VEJA. SUS terá observatório para suporte com dependência em apostas online. Disponível em <https://veja.abril.com.br/saude/sus-tera-observatorio-para-suporte-com-dependencia-em-apostas-online>. Acesso em 29 dez. 2025.

anos. De 65 atendimentos registrados em 2019, o número subiu para 3.490 em 2024, um aumento de 5300%¹⁸. De acordo Hermano Tavares, professor do Instituto de Psiquiatria da Universidade de São Paulo (USP), o vício em jogo é a terceira dependência mais frequente no país, perdendo apenas para o álcool e o tabaco¹⁹.

Os impactos não param por aí. Dados divulgados pela Intercept Brasil em junho de 2025 apontam que, entre junho de 2023 e abril de 2025, o número de auxílios-doença por ludopatia concedidos mensalmente pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (“INSS”) aumentou mais de 2.300%, tendo sido concedidos 276 benefícios nesse período em função dessa doença²⁰.

As consequências do jogo patológico também vem apresentando repercussões na esfera trabalhista. Já estão sendo noticiados diversos casos de desvios de recursos por empregados de empresas estatais ou privadas, associados à ludopatia, o que demonstra a associação entre o jogo compulsivo e o aumento da criminalidade²¹.

¹⁸ AGÊNCIA SENADO. CPI: especialistas alertam para os riscos das apostas para a saúde. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/11/cpi-especialistas-alertam-para-os-riscos-das-apostas-para-a-saude>? Acesso em 12 dez. 2025.

¹⁹ AGÊNCIA SENADO. CPI: especialistas alertam para os riscos das apostas para a saúde. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/11/cpi-especialistas-alertam-para-os-riscos-das-apostas-para-a-saude>? Acesso em 12 dez. 2025.

²⁰ Ainda de acordo com a reportagem, “entre 2015 e 2022, a média anual não passou de 11 benefícios – em 2015, por exemplo, foram apenas dois casos no Brasil inteiro, e no ano seguinte, cinco. A alta começou a ser observada em 2023 e, a partir do segundo semestre de 2024, os registros passaram a atingir com frequência a casa das duas dezenas por mês” (INTERCEPT BRASIL. Do tigrinho ao INSS. Bets fazem auxílios-doença por vício em jogos dispararem no Brasil. Disponível em <https://www.intercept.com.br/2025/06/25/bets-auxilios-doenca-vicio-em-jogos-brasil/>. Acesso em 23 dez. 2025).

²¹ INTERCEPT BRASIL. Do tigrinho ao INSS. Bets fazem auxílios-doença por vício em jogos dispararem no Brasil. Disponível em <https://www.intercept.com.br/2025/06/25/bets-auxilios-doenca-vicio-em-jogos-brasil/>. Acesso em 23 dez. 2025

Em um desses casos, um funcionário da Caixa Econômica Federal foi demitido por justa causa por ter desviado cerca de um milhão e meio de reais dos cofres do banco para jogar. O empregado público, contudo, obteve auxílio-doença junto ao INSS e ajuizou uma ação em desfavor do banco por demissão indevida.

Os riscos associados aos jogos de azar também são objeto de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (“ADI”) em curso perante o Supremo Tribunal Federal (“STF”).

Em setembro de 2024, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (“CNC”) ajuizou a ADI nº. 7.721 tendo por objeto a Lei nº. 14.790/2023, alegando violação aos artigos 1º, inciso IV, 170, 174, 196 e 227 da Constituição Federal. De acordo com o CNC, a Lei viola o princípio do valor social do trabalho e o direito à saúde, na medida em que não prevê “políticas e regras bem definidas quanto à prevenção e o combate ao jogo compulsivo, com vistas a evitar o superendividamento das famílias”. Afirma, ainda, que a norma trouxe instabilidade econômica e “vem causando verdadeiro retrocesso no desenvolvimento nacional”²². A inicial versa, ainda, sobre temas como jogo compulsivo, jogo patológico, necessidade de criação de regras restritivas de publicidade e divulgação, e proteção efetiva às crianças e adolescentes.

No mesmo mês, foi distribuída a ADI 7.723, pelo Partido Solidariedade, com o mesmo objeto.

Em 5 de dezembro de 2024, o Plenário do STF referendou medida cautelar deferida pelo relator, o Ministro Luiz Fux, para que “sejam implementadas medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres”²³.

²² Inicial da ADI, p. 19.

²³ Vale mencionar que, em 19 de dezembro de 2025 foi proferida decisão monocrática pelo Ministro Luiz Fux deferindo parcialmente o pedido cautelar formulado pela Associação Nacional de Jogos e Loterias para que, até a realização da audiência de

Em seu voto, o Ministro relator apontou haver

evidências dos relevantes e deletérios impactos atualmente em curso (i) da publicidade de apostas na saúde mental de crianças e adolescentes, e (ii) das apostas nos orçamentos familiares, particularmente de pessoas beneficiárias de programas sociais e assistenciais, configurando, portanto o *fumus boni iuris* da alegação de proteção insuficiente conferida pela Lei n. 14.790/2023.

Em seu voto na medida cautelar na ADI 7.721, o Ministro Gilmar Mendes destacou que “o fenômeno da inconstitucionalidade não ocorre tão somente em hipóteses de excessos do legislador; ao contrário, igualmente se configura em casos de proteção insuficiente”.

Há, de fato, muitas dúvidas sobre se a regulação prevista pela Lei nº. 14.790/2023 e pela regulamentação editada pelo Governo Federal é suficiente para garantir os direitos dos cidadãos e proporcionar uma proteção adequada em face dos riscos da atividade.

Diante desse cenário, o objetivo deste artigo é analisar como o atual marco regulatório nacional das *bets* busca proteger os consumidores no aspecto relacionado aos riscos à saúde.

Para esse fim, em um primeiro momento, analisaremos as medidas em vigor no Brasil especificamente para o setor de jogos de fortuna (Item 1). Em seguida, exporemos as nossas considerações sobre a suficiência das medidas para a proteção da saúde pública (Item 2).

conciliação designada, seja suspensa a eficácia das obrigações operacionais que implicam o bloqueio e o encerramento compulsório de contas já ativas, mantendo-se a proibição constante da Instrução Normativa SPA/MF 22/2025 para a realização de novos cadastros ou aberturas de novas contas. Além disso, na mesma data, o Ministro esclareceu que “Em aditamento à decisão anterior, com o objetivo de evitar interpretações equivocadas, esclareço que a decisão proferida em 19/12/2025 impõe o desbloqueio das contas na parte que excede o valor do bolsa família e dos benefícios de prestação continuada, permanecendo hígida a liminar proferida em novembro de 2024, que não foi revogada”.

1. A regulação das *bets* no Brasil: como o legislador nacional endereçou a questão da saúde pública.

As apostas de quota fixa foram disciplinadas, inicialmente, pela Lei nº. 13.756, de 2018, que submeteu a atividade ao regime de serviço público, tendo em vista a alegada promoção do interesse público a ela associada²⁴ e o intuito de retirar a atividade do regime de livre iniciativa,

²⁴ Decorrente, em grande parte, da obrigatoriedade de destinação de parte dos recursos arrecadados com a atividade a ações de interesse social (art. 30), de forma semelhante ao que foi feito com relação às loterias. Na prática, essa foi a forma encontrada de manter a atividade sob a exclusividade da União Federal, dado que, assim como no caso das loterias (vide ADPFs nº. 492 e 493, e a ADI 4986), havia discussão sobre a possibilidade de se criar um novo monopólio estatal sem expressa previsão constitucional. Assim como no caso das loterias, a atividade foi submetida ao regime de serviço público não pela sua importância direta para a promoção de direitos fundamentais, mas como fonte de receitas para áreas de interesse público. Caio Tácito afirmava que “é certo que a loteria instituída pela União ou pelo Estado não tem a natureza ontológica ou essencial de um serviço público próprio, como prerrogativa inerente à atividade do Estado. Trata-se de uma forma de canalizar recursos para a receita pública, em sentido lato, como processo de financiamento de atividades de assistência social ou de benemerência pública” (TÁCITO, Caio. Loterias estaduais (criação e regime jurídico). Revista dos Tribunais, nº. 838, ago. 2005, pp. 747/753). Na Adin nº. 2.847/DF, Eros Roberto Grau chama a atenção, em seu voto, para a perplexidade causada pela caracterização das loterias como serviços públicos: “o que é serviço público? Serviço público é atividade indispensável à coesão social. (...) A partir daí discute-se como a exploração de loterias caracterizaria um serviço público. Há dois belíssimos artigos, do Professor Caio Tácito e do Professor Geraldo Ataliba, ambos mencionados no voto do Ministro Marco Aurélio, nos quais eles sustentam o seguinte: a exploração de loterias é uma modalidade especial de serviço público. Por quê? Porque ela propiciará recursos que permitirão o atendimento de determinadas necessidades sociais. Então, aceita-se-a como serviço público. Isso ninguém discute”. Tema semelhante foi objeto de decisão do Tribunal Constitucional alemão (*Bundesverfassungsgericht*) em 2006. Em decisão que tratou da constitucionalidade da instituição de monopólio estatal sobre as atividades de apostas e jogos de azar, o Tribunal entendeu que uma lei que submete a atividade de apostas ao regime de monopólio governamental pode ser, sob determinadas condições, compatível com o direito à liberdade profissional previsto no art. 12.1 da Constituição Alemã. De acordo com o Tribunal, a exploração econômica do setor de jogos pode ser considerada

e previu a necessidade de prévia autorização pelo Ministério da Fazenda, como condição para a sua exploração, na forma do regulamento (art. 29).

Essa Lei, contudo, tratou de forma muito sucinta os temas relacionados à exploração do mercado de apostas, não tendo elencado qualquer medida concreta para a proteção da saúde dos apostadores. Com relação à propaganda, se limitou a prever, em seu art. 33, que a publicidade e as ações de marketing envolvendo apostas de quota fixa “deverão ser pautadas pelas melhores práticas de responsabilidade social corporativa direcionadas à exploração de loterias, conforme regulamento”.

Foi apenas com a edição da Lei nº. 14.790/2023, e a sua posterior regulamentação, que medidas concretas em prol da proteção da saúde foram impostas.

Essas medidas podem ser divididas em 4 (quatro) grupos:

compatível com o referido princípio se baseada na promoção do interesse público, em especial a prevenção e controle da adição ao jogo e o combate às suas consequências nocivas sobre a saúde e sobre o índice de criminalidade. Ainda de acordo com o *Bundesverfassungsgericht*, a Constituição alemã atribui ao legislador uma margem de discricionariedade para decidir se a melhor forma de promover tais fins seria através da criação de um monopólio estatal sobre o jogo, mas sob a condição de que tal modelagem regulatória seja adequada e contribua para o atingimento daqueles fins. No caso concreto sob julgamento, contudo, o Tribunal declarou que o monopólio estatal vigente na Bavária seria incompatível com a Constituição alemã, e ofereceu ao governo duas opções para se adequar à norma constitucional: “a) derrogar o monopólio estatal e regular o exercício da atividade empresarial no setor das apostas, ou b) manter o monopólio adaptando sua estrutura para combater de forma eficaz a adição ao jogo”. Além disso, foi concedido prazo para que o legislativo reformasse a legislação (ALEMANHA. *Bundesverfassungsgericht*. BVerfGE 115, 276 - Staatslotteriesgesetz. Urteiles Ersten Senats vom 28. März 2006 auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 8. November 2005 -- 1 BvR 1054/01. *Apud* SADDY, André. Formas de atuação e intervenção do estado brasileiro na economia. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 304).

1.1. Proibição do jogo por grupos vulneráveis.

O art. 26 da Lei veda a participação de (i) menores de 18 anos; e (ii) indivíduos diagnosticados com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental, nas atividades de apostas por quota fixa e torna nulas de pleno direito as apostas por eles realizadas. Aqui estamos diante de uma medida de banimento do jogo para grupos considerados vulneráveis e incapazes de jogar de forma responsável e consciente.

O tema foi regulamentado pela Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, da Secretaria de Prêmios e Apostas (“SPA”) do Ministério da Fazenda. Essa norma incluiu, no rol acima, “pessoas impedidas de apostar por decisão administrativa ou judicial específica, quando formalmente notificado” (art. 8º, VII).

Além disso, a fim de dar cumprimento à medida cautelar proferida pelo STF em dezembro de 2024, no âmbito das ADIs 7.721 e 7.723, foi publicada a Portaria SPA/MF nº 2.217/2025, para alterar a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, e incluir hipótese de vedação da participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Esse tema também é objeto da Instrução Normativa SPA/MF nº. 22/ 2025²⁵. Nesse ponto, o fundamento da vedação foi a existência de evidências de que as apostas vem afetando de forma grave os orçamentos familiares, particularmente de pessoas beneficiárias de programas sociais e assistenciais, que seriam mais vulneráveis à atividade.

²⁵ De acordo com essa Instrução Normativa, “os agentes operadores de apostas devem, sem prejuízo de outras medidas que entenderem cabíveis, realizar consultas ao Sistema de Gestão de Apostas - SIGAP para verificar se o usuário consta da base de dados de pessoa beneficiária do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada” (art. 2º).

1.2 Limitações à propaganda comercial desses produtos.

Com relação a esse ponto, a Lei se limitou a estabelecer, em seu art. 16, diretrizes gerais a serem observadas pelo Ministério da Fazenda quando da regulamentação do tema, e incentivou a adoção de práticas de autorregulação²⁶.

Dentre essas diretrizes, destaca-se a necessidade de que a propaganda comercial seja acompanhada de classificação indicativa (art. 17, § 1º), bem como de “avisos de desestímulo ao jogo e de advertência sobre seus malefícios”, além de “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” (art. 16, § único, I e II).

A Lei também proibiu que a publicidade das apostas: (i) seja destinada a crianças e adolescentes (art. 16, § único, III); (ii) veicule informações infundadas sobre as probabilidades de ganho (art. 17, II); (iii) demonstre a aposta como uma atividade socialmente atraente (art. 17, III); (iv) veicule afirmações de celebridades ou personalidades conhecidas que sugiram êxito pessoal ou social (art. 17, III); (v) sugiram que a aposta é uma forma de investimento financeiro, fonte de renda adicional ou substitutivo ao emprego (art. 17, IV); (vi) sejam realizadas em escolas e universidades (art. 17, VI).

O tema foi regulamentado pela Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que replicou as diretrizes gerais previstas na Lei e detalhou algumas regras relacionadas ao conteúdo da publicidade, sobretudo para reforçar a vedação a que o jogo seja recomendado ou apresentado como forma de ascensão social e substitutivo ao mercado de trabalho, e a vedação do

²⁶ Nesse campo da autorregulação, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) tem desempenhado uma função de protagonismo, não só editando normas sobre o tema, como o Anexo “X” do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, mas também fiscalizando e determinando ações com relação a práticas consideradas irregulares.

marketing direcionado a crianças e adolescentes. De forma concreta, estabeleceu que:

- (i) As operadoras são proibidas de encaminhar material publicitário a apostadores que tenham solicitado sua autoexclusão e aos excluídos por decisão judicial (art. 11, VI).
- (ii) São vedadas comunicações que (a) sugiram facilidade na obtenção de ganhos (art. 12, I); (b) encorajem práticas excessivas de aposta (art. 12, III); (c) contenham chamadas para ação imediata por parte do apostador (art. 12, IV); (d) sejam veiculadas em locais de atendimento médico ou psicológico, de prestação de serviços de ensino ou destinados a pessoas menores de 18 anos (art. 12, IX); (e) sugiram que apostar é uma forma de solução de problemas financeiros e sociais, ou alternativa ao emprego (art. 12, XIV); (f) envolvam patrocínio de eventos destinados a crianças e adolescentes, ou equipes formadas por esse público (art. 17).
- (iii) Toda ação de comunicação deve exibir cláusulas de advertência sobre: (a) restrição etária, com símbolo "18+" ou aviso "proibido para menores de 18 anos"; e (b) os riscos de dependência e de transtornos do jogo patológico (art. 16).

1.3. Direito à informação

A Lei também previu algumas ferramentas para garantir aos apostadores o direito básico à informação, também promovido pelo Código de Defesa do Consumidor (“CDC”)²⁷.

²⁷ 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).

A Portaria SPA/MF 1.231/2024 regulamentou o tema, prevendo, por exemplo, o dever do operador de garantir ao apostador o “acesso ao histórico de sua movimentação financeira junto ao agente operador de apostas, com a informação sobre aportes e retiradas de recursos financeiros, dos valores das apostas realizadas e dos prêmios recebidos” (art. 23, VI), bem como a obrigação de o agente operador de apostas informar: (i) no momento do cadastro e em todo evento de acesso ao sistema de apostas, quanto aos riscos de dependência, de transtornos do jogo patológico e de perda dos valores das apostas; (ii) o retorno de cada jogo on-line disponibilizado no sistema de apostas; (iii) sobre sinais de alerta quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico, “para autovigilância” (art. 4º).

§ 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).

Art. 28. O agente operador deverá dispor de serviço de atendimento aos apostadores, operacionalizado por canal eletrônico ou telefônico de acesso e uso gratuitos, a fim de receber e resolver dúvidas e solicitações relacionadas à operacionalização da loteria de aposta de quota fixa, nos termos da regulamentação do Ministério da Fazenda.

§ 1º O atendimento de que trata este artigo será prestado em língua portuguesa, por pessoas que sejam fluentes no vernáculo.

§ 2º Nos estabelecimentos em que houver oferta de apostas na modalidade física, o agente operador deverá prestar o atendimento de que trata este artigo também de forma presencial.

1.4. Previsão de ferramentas de proteção ao consumidor e promoção do jogo responsável (“safer by design”)

Para além da promoção do dever de informação, que busca garantir ao consumidor o acesso a informações claras, adequadas e suficientes para decidir por jogar ou não, a Lei e a regulamentação do tema também previram algumas ferramentas destinadas a desincentivar o jogo e a garantir ao apostador que decidir parar de jogar o direito a um procedimento simples e fácil de exclusão.

A Lei proibiu, em seu art. 29, que o agente operador conceda qualquer forma de adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia para que os consumidores façam apostas. Essa é uma importante medida de inibição de práticas que incentivem a iniciação ao jogo e promovam o jogo exagerado ou excessivo.

Também restou proibido, pelo mesmo dispositivo, que as empresas operadoras firmem parceria, convênio, contrato ou qualquer outra forma de arranjo para viabilizar ou facilitar o acesso a crédito por parte de apostador.

Também nesse ponto, a norma submeteu o detalhamento das matérias à regulamentação do Ministério da Fazenda, inclusive no que tange à obrigatoriedade de que os operadores desenvolvam recurso de limitação de tempo de uso a ser acionado pelo usuário (art. 23).

A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 regulamentou o tema, prevendo: (i) o direito do apostador de “encerrar sua conta no sistema de apostas de forma simplificada” (art. 23, VII); e de “optar livremente entre as possibilidades de alertas, de limites prudenciais, de períodos de pausa e de autoexclusão” (art. 23, VIII).

Quanto ao primeiro ponto, vale destacar que, em dezembro de 2025, o Ministério da Fazenda disponibilizou a Plataforma Centralizada de Autoexclusão, que permite que qualquer interessado promova o bloqueio de todos os sites de apostas autorizados pela SPA/MF, de forma

centralizada, mediante vinculação do bloqueio ao seu CPF²⁸. Há notícias de que, desde 10 de dezembro de 2025, mais de 200 mil pessoas já solicitaram voluntariamente esse bloqueio.²⁹

Além disso, o seu art. 4º previu que o operador deve garantir aos apostadores (i) ferramentas para a adoção de limite prudencial de aposta por tempo transcorrido, perda financeira, valor total depositado ou quantidade de apostas, com a possibilidade de vincular tais limites a períodos diário, semanal, mensal ou outros períodos; (ii) ferramentas de alertas ou de bloqueios de uso, conforme o tempo transcorrido na sessão do apostador; (iii) a possibilidade de optar pela adoção de períodos de pausa, nos quais o apostador não poderá apostar em sua conta (mas terá acesso a ela); e (iv) o direito de autoexclusão, por prazo determinado ou de forma definitiva, apenas podendo o apostador voltar a registrar-se após finalizado o período definido; além de (v) recomendar aos apostadores a adoção de limites prudenciais associados a alertas ou bloqueios, a realização de autoteste ou a adoção de mecanismo de autoexclusão, de acordo com a classificação de perfil.

A norma também prevê que o operador deverá “suspender o uso do sistema de apostas pelos apostadores em risco alto de dependência e de transtornos do jogo patológico, conforme sua política de jogo responsável” (art. 4º, VIII).

A Portaria proíbe a criação de quaisquer dificuldades ou impedimentos para o exercício da opção, pelo apostador, dos mecanismos de autoexclusão (art. 4º, § 1º).

Além disso, prevê que os pedidos de aumento dos limites prudenciais ou suspensão dos períodos de pausa somente poderão ser implementados pelo agente operador de apostas após vinte e quatro horas

²⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2025/12/governo-do-brasil-lanca-plataforma-que-permite-bloquear-todos-os-sites-de-apostas-de-uma-so-vez>. Acesso em 20 jan. 2026.

²⁹ Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2026/01/26/balanco---apostas-esportivas.htm>. Acesso em 30 jan. 2026.

a partir de sua solicitação, desde que não viole a política de jogo responsável.

Essas medidas, a toda evidência, têm por objetivo não só promover o direito à informação do apostador, mas também garantir que o consumidor possa concretizar, de forma adequada e eficiente, a sua decisão de não mais jogar.

Um outro ponto de destaque, desta vez, negativo, reside no fato de que o art. 7º, II da Portaria autoriza, de forma ampla, que os operadores ofereçam aos apostadores “mecanismos optativos de aceleração de apostas, tais como lances automatizados ou sessões concomitantes”, exigindo, apenas que atuem “com cautela” e avaliem “o impacto do mecanismo sobre a incidência de dependência, de transtornos do jogo patológico e de outros problemas associados ao jogo”. Esse ponto, como será melhor explorado no item 2 deste artigo, é objeto de críticas no cenário internacional, pois torna o jogo mais rápido, intenso e, conseqüentemente, mais viciante.

2. Breves comentários ao modelo nacional

2.1 Sobre a escolha do órgão regulador

A literatura internacional recomenda que o jogo seja regulamentado como uma questão de saúde pública. Esse deve ser o foco da regulação, de forma prioritária às motivações econômicas.³⁰ Para além disso, também é recomendável que a regulação seja realizada por uma entidade independente, justamente para que possa tomar decisões

³⁰ WARDLE, Heather *et al.*, et al. The Lancet Public Health Commission on gambling. Lancet Public Health. v. 9, n. 11, 2024, p. 831-994,. DOI:10.1016/S2468-2667(24)00167-1. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00167-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00167-1/fulltext). Acesso em 10 dez. 2025, p. 36.

com foco na finalidade citada, sem (ou com o mínimo de) pressões político-partidárias e comerciais³¹⁻³².

Tendo isso em vista, um primeiro ponto de questionamento do modelo adotado no Brasil é a escolha do Ministério da Fazenda para promover a regulamentação do tema.

Esse ponto foi mencionado no voto-vista do Ministro Flávio Dino na ADI 7.721. Como muito bem observado pelo Ministro, o Ministério da Fazenda não tem especialização na matéria, não se inserindo o tema dentre as suas competências típicas:

Constatado que, conforme a lei, será o Ministério da Fazenda a instância de regulamentação da “prevenção aos transtornos do jogo patológico”. Ocorre que tal tarefa não se insere, nem de longe, nas suas competências constitucionais e legais. Tampouco o seu qualificado corpo técnico possui formação profissional congruente com tal dever. Isso, de per si, já configura o gravíssimo risco de proteção insuficiente a direitos fundamentais concernentes à SAÚDE da população brasileira. Demais disso, a Constituição Federal consagra um Sistema ÚNICO de Saúde, com órgãos e entes que devem concentrar ações e

³¹ *Op.cit.*, p. 36.

³² De acordo com Péricles Gonçalves, “a presença de um regulador não independente enfraquece a ideia de que o regime regulatório irá conferir primazia à proteção da saúde e do bem-estar social em detrimento de motivações econômicas concorrentes. Outra constatação que afasta a Lei nº. 14.790, de 29 de dezembro de 2023, da noção de saúde pública diz respeito ao foco de atuação do regulador. (...) as atribuições do Ministério da Fazenda têm como foco a política econômica do país, e não o cuidado com a saúde da população. A simples leitura do rol de atribuições do regulador demonstra o seu afastamento de um ideal de atuação que entroniza a proteção da saúde pública e do bem-estar da população” (GONÇALVES FILHO, Péricles. Regulação da atividade de apostas de quota fixa no Brasil: uma questão de saúde pública? In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (org.). Bets: a regulação do mercado de apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025, pp. 293/294).

serviços da área, a fim de obter maior consistência técnica, coerência e eficácia³³.

Esse aspecto é extremamente relevante: seria, de fato, o Ministério da Fazenda, considerando as suas competências institucionais típicas, o ator mais adequado, dentro da Administração Pública federal, para regulamentar o tema no que diz respeito à proteção à saúde? Teria ele expertise para lidar com produtos que causam vícios?³⁴

Deve-se lembrar que a Administração Pública federal já dispõe de uma entidade reguladora independente, com competência e expertise para a regulação de produtos e serviços associados a risco à saúde – a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (“ANVISA”). Essa agência possui anos de experiência na regulação de produtos considerados aditivos, como bebidas alcoólicas e produtos derivados do tabaco, além de já ter testado diversos modelos de veiculação de advertências sobre riscos nesses produtos e em produtos alimentícios, por exemplo³⁵.

O paralelo com a regulação sanitária de produtos e serviços é bastante pertinente. Afinal, em ambos os casos, se está diante de produtos que podem gerar riscos à saúde, situação em que a regulação busca, a partir de um exercício de ponderação, impor medidas que garantam ou proteção mínima aos consumidores, de um lado, proporcionando, de

³³ O Ministro Flavio Dino ainda apontou, nesse voto, que a análise da constitucionalidade da lei, quando do julgamento do mérito, envolve necessariamente discussões sobre a classificação da atividade como serviço público, a necessidade de criação de um sistema de responsabilidade civil por ineficiência da prevenção de jogo patológico e de superendividamento, além de regras sobre propaganda. Encerrou o seu voto, afirmando que “Não se discute o primado da livre iniciativa, mas a regulamentação estatal – sob a ótica constitucional – deve ser proporcional, visando evitar danos às famílias, à saúde e à economia, decorrentes de eventuais negócios deletérios”.

³⁴ Também chama a atenção o fato de que a regulamentação do tema, promovida pelo referido órgão, não foi precedida de análise de impacto regulatório.

³⁵ São várias as situações que podem ser citadas como exemplos: o consumo de bebidas alcoólicas, produtos derivados do tabaco, alimentos com altos teores de açúcar, gorduras, sódio, entorpecentes, esportes radicais, dentre outros.

outro, o exercício da liberdade individual quanto a optar ou não por consumir o produto ou praticar a atividade que envolve risco.

Péricles Gonçalves aponta a alternativa de criação de um modelo de coordenação regulatória, com estabelecimento de um papel claro do Ministério da Saúde na regulamentação do tema, como uma forma de solucionar esse problema³⁶.

A despeito da ausência de previsão legal, pode-se citar algumas medidas conjuntas já adotadas na linha indicada pelo autor, a exemplo da Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECOM nº. 37/2024, mas que tem como foco apenas o tratamento da doença, e não a sua prevenção. Além disso, recentemente, em dezembro de 2025, Ministério da Saúde e o Ministério da Fazenda celebraram um acordo de cooperação técnica tendo por objeto a criação de um observatório para acompanhamento e oferta de suporte em saúde mental para as pessoas que lutam contra a dependência nas plataformas, caso das *bets*³⁷.

2.2. Dever de Informação

O dever de informação ao consumidor é uma exigência anterior à edição da Lei das *bets*. Nos termos dos arts. 8º e 9º do Código de Defesa do Consumidor, devem ser prestadas informações adequadas e suficientes a respeito dos riscos associados ao consumo de produtos de risco inerente³⁸. É dizer: o legislador admite a existência de produtos cuja

³⁶ De acordo com o autor, “o compartilhamento da mesma arena regulatória com o Ministério da Saúde poderia permitir ao Ministério da Fazenda aproveitar a expertise daquele órgão federal e desenvolver uma abordagem mais aderente aos problemas que preocupam o campo da saúde pública” (*Op.cit.*, p. 294).

³⁷ VEJA. SUS terá observatório para suporte com dependência em apostas online. Disponível em <https://veja.abril.com.br/saude/sus-tera-observatorio-para-suporte-com-dependencia-em-apostas-online>. Acesso em 29 dez. 2025.

³⁸ Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

natureza apresente riscos normais e previsíveis, mas esses riscos devem ser ostensivamente informados aos consumidores a fim de que esses possam fazer escolhas conscientes sobre adquirir ou não os produtos.

Essa é uma forma de reduzir a assimetria de informações entre fornecedor e consumidor, considerada uma falha de mercado justificadora da intervenção do Estado na economia,³⁹ como medida

§ 1º Em se tratando de produto industrial, ao fabricante cabe prestar as informações a que se refere este artigo, através de impressos apropriados que devam acompanhar o produto. (Redação dada pela Lei nº 13.486, de 2017)

§ 2º O fornecedor deverá higienizar os equipamentos e utensílios utilizados no fornecimento de produtos ou serviços, ou colocados à disposição do consumidor, e informar, de maneira ostensiva e adequada, quando for o caso, sobre o risco de contaminação. (Incluído pela Lei nº 13.486, de 2017)

Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.

Art. 10. O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança.

§ 1º O fornecedor de produtos e serviços que, posteriormente à sua introdução no mercado de consumo, tiver conhecimento da periculosidade que apresentem, deverá comunicar o fato imediatamente às autoridades competentes e aos consumidores, mediante anúncios publicitários.

§ 2º Os anúncios publicitários a que se refere o parágrafo anterior serão veiculados na imprensa, rádio e televisão, às expensas do fornecedor do produto ou serviço.

§ 3º Sempre que tiverem conhecimento de periculosidade de produtos ou serviços à saúde ou segurança dos consumidores, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão informá-los a respeito.

³⁹ As teorias sobre a intervenção do Estado na economia podem ser divididas em teorias normativas, isto é, teorias que visam justificar essa intervenção, identificando as hipóteses em que ela deve ocorrer; e em teorias descritivas, que têm por objetivo analisar quais as verdadeiras causas da intervenção, por detrás das razões oficiais apresentadas pelo Poder Público. De acordo com Cass Sunstein, “as origens das normas reguladoras podem ser compreendidas a partir de explicações ou justificativas. Uma explicação pretende esclarecer a existência de uma norma, já uma justificativa expõe as razões pelas quais uma norma pode ser considerada uma boa idéia. Felizmente, uma explicação é, às vezes, também uma justificativa. Uma norma

necessária a permitir que o mercado possa funcionar de forma eficiente na alocação de recursos na sociedade.⁴⁰

A alocação eficiente de recursos na sociedade pressupõe diversas condições, nem sempre existentes no mundo real,⁴¹ em especial, para os fins do presente artigo, que (i) as escolhas dos indivíduos no que tange à utilização dos recursos existentes na sociedade sejam sempre pautadas pela racionalidade, isto é, pelo objetivo de maximização dos seus

pode proibir o monopólio e sua razão de ser atribuída às crenças do legislativo. Mas, em sentido oposto, a explicação de uma norma pode falhar ao tentar justificá-la, podendo, até mesmo, levá-la ao descrédito. Frequentemente as normas são explicadas como sendo ‘meras’ transferências de interesses de um dado grupo (...). Quase toda edição do *Journal of Law and Economics* tem uma contribuição afirmando que uma dada regulação aparentemente inspirada por fins coletivos – incluindo a proteção do meio ambiente e da segurança no ambiente de trabalho – é, em verdade, um esforço para beneficiar uma indústria poderosa ou para criar um cartel; ou que apenas reflete o que se descreve por ‘rent-seeking’ (busca de vantagens), o que significa o desperdício de energias produtivas por meio de comportamento político inútil e egoísta” (SUNSTEIN, Cass. R. As Funções das Normas Reguladoras. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, n. 3, jul./set. 2003, pp. 33/34).

⁴⁰ As razões de ordem econômica são relacionadas à ideia de que o mercado no qual os agentes privados são livres para empreender e competir entre si por consumidores seria a forma mais eficiente de alocação de recursos na sociedade. A “mão invisível” conduziria a uma situação ideal na qual os custos sociais marginais de determinada atividade (custos envolvidos na aquisição de uma unidade adicional do produto) seriam iguais aos benefícios sociais marginais por ela produzidos (isto é, aqueles oriundos do consumo dessa unidade extra) e, em vista disso, não seria possível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a situação de outro, sendo atingido o Ótimo de Pareto. Joseph Stiglitz e Carl Walsh explicam que essa correlação entre o Ótimo de Pareto e a eficiência dos mercados se dá no sentido de que “do mesmo modo que uma máquina eficiente usa seus insumos tão produtivamente quanto possível, um mercado eficiente não deixa aberta nenhuma possibilidade de aumentar o produto com o mesmo nível de insumos. A única maneira de uma pessoa melhorar de situação seria tirar recursos de outra, e assim faria com que a segunda pessoa piorasse sua situação” (STIGLITZ, Joseph; WALSH, Carl. Introdução à Microeconomia. Trad. 3ª ed. americana. Rio de Janeiro: Campus, 2003, p. 172).

⁴¹ OGUS, Anthony I. Regulation: Legal Form and Economic Theory. Oxford: Hart Publishing, 2004, p. 24.

interesses; e (ii) os indivíduos possuam informações adequadas e suficientes sobre os produtos e serviços disponíveis no mercado e saibam processar essas informações racionalmente.⁴² Nesse modelo, o preço cobrado pelos produtos e serviços reflete um equilíbrio entre a demanda e a oferta do mercado, isto é, assegura que o nível de demanda se iguale ao nível de oferta, não havendo sobras em nenhum dos dois lados.⁴³

Nem sempre, contudo, essas condições encontram-se presentes, o que gera a má-alocação de recursos na sociedade.

É por isso que um dos aspectos mais relevantes da regulação de produtos e serviços é garantir que o consumidor saiba o que está consumindo e os riscos a eles associados.

O formato e a intensidade com que a informação será prestada deverá ser proporcional ao risco envolvido.

Considere-se, por exemplo, a diferença entre o destaque exigido pela legislação à presença de alergênicos em alimentos, a altos teores de açúcares e gorduras em alimentos, à presença de organismos geneticamente modificados também em alimentos, bem como o destaque atribuído aos riscos associados ao consumo de produtos derivados do tabaco.

No primeiro caso, a legislação sanitária exige apenas que a informação seja veiculada em uma fonte diferenciada, com destaque, após a lista de ingredientes.⁴⁴ No segundo caso, a legislação impõe a veiculação de imagens representativas do risco nas embalagens dos produtos⁴⁵.

Os levantamentos realizados recentemente sobre o tema das apostas, indicados na Introdução deste artigo, parecem demonstrar que as informações que vem sendo prestados aos apostadores sobre os riscos

⁴² STIGLITZ, Joseph E. Economics of the Public Sector. 3ª ed. Nova York: W.W. Norton & Company, 1999, p. 77.

⁴³ PINHEIRO, Armando Castelar. Direito, Economia e Mercados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, pp. 55/56.

⁴⁴ Vide Seção IV e Anexo III da Resolução RDC nº. 727/2022, da ANVISA, que dispõe sobre a rotulagem dos alimentos embalados.

⁴⁵ Vide Resolução RDC nº. 838/2024 da ANVISA.

e funcionamento dos jogos não são suficientes. Mas também é verdade que a regulamentação do tema é nova e talvez não tenha sido possível, ainda, concretizar os seus efeitos, sobretudo em se considerando a grande participação de operadores ilegais no setor. Muitos apostadores veem, por exemplo, as apostas como uma forma de investimento. Além disso, o número de atendimentos no SUS e de concessão de benefícios pelo INSS, associados à ludopatia, vem crescendo. A literatura nacional enumera os inúmeros vieses a que estão sujeitos os apostadores e que são reforçados pela engenharia dos aplicativos⁴⁶.

Leonardo Garcia afirma que “um dos pontos centrais e ainda pouco explorados na intersecção entre superendividamento e apostas online diz respeito à qualidade da informação prestada pelas casas de apostas”⁴⁷. Ainda de acordo com o autor,

O problema é que, na prática, a informação fornecida pelas casas de apostas permanece parcial, insuficiente e enviesada. O modelo de comunicação predominante enfatiza apenas o potencial de ganho ("odds"), omitindo a contrapartida essencial: a probabilidade real de perda. Essa assimetria informacional não é acidental; ela estrutura a lógica de funcionamento das plataformas. Quando o consumidor lê que uma aposta paga "17 por 1", ele visualiza, de imediato, a promessa de multiplicação do dinheiro - mas não tem acesso ao dado crucial de que, nessa aposta, a chance de perda é de aproximadamente 94%⁴⁸.

⁴⁶ PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (super)endividamento: reflexões sobre o comportamento dos apostadores brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (org.). *Bets: a regulação do mercado de apostas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

⁴⁷ GARCIA, Leonardo. A ilusão das odds. Informação falha e explosão de dívidas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/445401/a-ilusao-das-odds-informacao-falha-e-explosao-de-dividas>. Acesso em 13 dez. 2025.

⁴⁸ GARCIA, Leonardo. A ilusão das odds. Informação falha e explosão de dívidas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/445401/a-ilusao-das-odds-informacao-falha-e-explosao-de-dividas>. Acesso em 13 dez. 2025.

Em seu artigo, o autor enumera uma série de informações que, na prática, são omitidas pelas casas de apostas, e que seriam essenciais para que o apostador pudesse conhecer os principais riscos e implicações relacionados aos jogos:

Quadro - Assimetria informacional nas apostas de quota fixa

Informação destacada pela casa de apostas	Informação omitida (mas essencial para decisão consciente)
"ODD 17:1 - Ganhe 17 vezes o valor apostado!"	Probabilidade real de ganho: cerca de 6%
Ênfase no ganho potencial e no "sonho da multiplicação".	Informação técnica necessária para avaliar racionalmente o risco.
Cria ilusão de chance elevada e ativa vieses cognitivos.	Mostra que o evento positivo é estatisticamente improvável.
O que o consumidor imagina	O que realmente acontece
"Tenho boas chances. Se der certo, ganho muito."	Probabilidade de perda: aproximadamente 94%
Foco emocional no prêmio.	Probabilidade concreta de que o valor investido será perdido.
Sensação de controle sobre o resultado.	Risco elevado camuflado pela publicidade e pela apresentação da ODD.

Fonte: GARCIA, Leonardo. A ilusão das odds. Informação falha e explosão de dívidas.

Os resultados preliminares dos levantamentos realizados pelo governo e pelo mercado demonstram que a prestação de informações deve ser aprimorada. Os riscos são conhecidos, mas são impactados por vieses explorados por *sludges* utilizados pelas empresas de apostas.⁴⁹

⁴⁹ De acordo com Antônio Porto e Paula Cunha, “há nudges prejudiciais, os quais são também denominados sludges (ou “nudges do mal”), e que podem ser traduzidos como uma ‘fricção’ ou um ‘obstáculo comportamental’. (...) Destacam-se alguns exemplos desses sludges: os botões de parar nas máquinas caça-níqueis incentivam crenças de controle ilusório; as máquinas caça-níqueis oferecem perdas disfarçadas de ganhos nas quais o jogador é parabenizado por uma vitória cujo valor é menor do que o da aposta; promover informações para atrair os jogadores, tais como indicar

Nesse cenário, a toda evidência, as medidas adotadas até o momento não são suficientes. Além de uma revisão da forma como a informação é prestada, parece ser necessária a implementação de medidas de economia comportamental para dar um empurrãozinho (ou um empurrão) nos apostadores na direção de menores riscos. Esse ponto será abordado no próximo item deste artigo.

2.3. Necessidade de melhorias na regulamentação do design dos jogos – “safer by design”

Como visto, uma regulamentação adequada do tema, que leve em consideração o fato de que os jogos são uma questão de saúde pública, deve prever medidas de redução da exposição e restrição ao acesso.

No Brasil, o legislador foi extremamente sucinto sobre as medidas a serem adotadas para a promoção do jogo responsável e prevenção da ludopatia. A regulamentação, por sua vez, em muitos pontos é genérica e em alguns outros coloca sob o apostador a responsabilidade por seguir as diretrizes do jogo responsável.

É importante considerar, contudo, que o foco na responsabilidade do indivíduo, além de não ser suficiente, pode levar ao aumento dos danos, pois gera um estigma em torno do apostador doente⁵⁰. Como aponta Péricles Gonçalves Filho,

quais são as apostas mais populares ou então o número de usuários ativos” (*Op.cit.*, p. 66).

⁵⁰ MILLER HE, *et. al.*. From problem people to addictive products: a qualitative study on rethinking gambling policy from the perspective of lived experience. Harm Reduct J. 2018 Apr 6;15(1):16. doi: 10.1186/s12954-018-0220-3. PMID: 29622018; PMCID: PMC5887168. De acordo com os autores, “a focus on personal responsibility in government and industry discourses may be used to avoid meaningful reform in gambling by placing the emphasis on the behaviour of people experiencing problem gambling, rather than government policy or industry behaviour” (Idem, p. 2).

[...] as providências direcionadas ao atendimento de preocupações de saúde pública devem ter como foco populações inteiras, ao contrário do que ocorre com a adoção do chamado paradigma do jogo responsável⁵¹.

A título de contribuição, enumeramos a seguir alguns pontos de reflexão para a melhoria do marco regulatório nacional:

(i) Embora a legislação nacional já estabeleça a proibição do jogo por menores de 18 anos, é importante considerar que os jovens adultos também são um grupo vulnerável, que necessita de atenção especial. Assim, é importante que sejam avaliadas medidas intermediárias de proteção a esse público-alvo, a exemplo daquelas que vem sendo debatidas na Inglaterra, tais como limite do valor e quantidade de apostas que podem ser realizadas em determinado período, de forma mais restritivas do que aquelas estabelecidas para outros grupos de adultos⁵².

(ii) Determinação de restrições ao design dos produtos, com foco na redução de características prejudiciais, tais como intensidade, nível de imersão e jogo contínuo.

Antônio Porto e Paula Duarte apontam a necessidade de controle dos “*sludges*”, técnicas adotadas pelas empresas para influenciar comportamentos negativos ou dificultar a adoção de comportamentos positivos.⁵³ Propõem, ainda, que o Governo se

⁵¹ *Op.cit.*, p. 287.

⁵² Department for Culture, Media & Sport. High stakes: gambling reform for the digital age. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/644923b5814c6600128d0723/1286-HH-E02769112-Gambling_White_Paper_Book_Accessible1.pdf. Acesso em 28 dez. 2025.

⁵³ *Op.cit.*, p. 66. Ver também GAINSBURY, Sally et. al. Reducing internet gambling harms using behavioral Science: a stakeholder framework. Front Psych, dez. 2020. Disponível em <https://www.frontiersin.org/journals/psychiatry/articles/10.3389/fpsy.2020.598589/full>. Acesso em 29 dez. 2025.

valha de técnicas regulatórias inspiradas em *nudges* “positivos”, que aumentem, em determinados casos, a dificuldade em continuar jogando – o aumento da fricção⁵⁴ na “jornada do apostador”⁵⁵. Citam, nesse sentido, a criação de mais etapas para a conclusão da aposta ou a veiculação de informações, periodicamente, sobre os prejuízos associados ao jogo. Os autores também recomendam, como medida de prevenção ao jogo compulsório, o estabelecimento de valores mínimos e máximos de aposta⁵⁶, medida que está alinhada com a proposta do Governo inglês⁵⁷. O estabelecimento de valores mínimos visa dificultar a realização das apostas e contribuir para que os consumidores percebam o valor financeiro da operação.

⁵⁴ *Op.cit.*, p. 66. Ver também GAINSBURY, Sally et. al. Reducing internet gambling harms using behavioral Science: a stakeholder framework. Front Psych, dez. 2020. Disponível em <https://www.frontiersin.org/journals/psychiatry/articles/10.3389/fpsy.2020.598589/full>. Acesso em 29 dez. 2025.

⁵⁵ SILVA, Victo. Bets: o Brasil como laboratório da economia comportamental. Jota, out. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/bets-o-brasil-como-laboratorio-da-economia-comportamental>. Acesso em 29 dez. 2025.

⁵⁶ “Ainda que estipular valores mínimos seja uma atitude paternalista por parte do Estado, esta poderia ser uma forma de aumentar a barreira de entrada de apostadores mais vulneráveis (para com isso, ajudar a eliminar a heurística da ancoragem)” (*Op. Cit.*, p. 74).

⁵⁷ Embora o uso dessas ferramentas pelos clientes seja voluntário e os operadores tenham certa liberdade para definir como elas são projetadas, existem requisitos associados a algumas delas. Por exemplo, a opção de definir um limite de depósito deve estar disponível para todos os clientes desde a abertura da conta ou o primeiro depósito. Todos os operadores também devem oferecer opções de autoexclusão para ajudar aqueles que desejam parar de jogar completamente. Em março de 2020, tornou-se obrigatório para os operadores licenciados aderirem ao GAMSTOP, o programa de autoexclusão para múltiplos operadores (Department for Culture, Media & Sport. High stakes: gambling reform for the digital age. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/644923b5814c6600128d0723/1286-HH-E02769112-Gambling_White_Paper_Book_Accessible1.pdf. Acesso em 28 dez. 2025).

Para tornar as apostas mais seguras – ou menos viciantes – a Comissão de Apostas do Governo inglês cogita a implementação de medidas que envolvam estratégias para fazer os produtos online “safer by design”, incluindo controles relacionados a velocidade das apostas, bem como medidas para empoderar o consumidor a entender e controlar as suas apostas⁵⁸.

(iii) Importância da coordenação com entidades do mercado financeiro para garantir a efetividade dos bloqueios e pedidos de autoexclusão. Na Inglaterra, por exemplo, de acordo com relatório publicado em 2023 pelo Departamento de Cultura, Mídia e Esporte do governo inglês, aproximadamente 90% das contas correntes de bancos no Reino Unido agora oferecem bloqueio opcional para jogos de azar, o qual impede pagamentos com cartão para empresas de jogos de azar após a ativação. Ferramentas semelhantes estão sendo paulatinamente disponibilizadas em outros provedores de pagamento, como o PayPal. Serviços como Gamban e BetBlocker também permitem que os consumidores bloqueiem o acesso a aplicativos e sites de jogos de azar em dispositivos com acesso à internet⁵⁹.

⁵⁸ Embora o uso dessas ferramentas pelos clientes seja voluntário e os operadores tenham certa liberdade para definir como elas são projetadas, existem requisitos associados a algumas delas. Por exemplo, a opção de definir um limite de depósito deve estar disponível para todos os clientes desde a abertura da conta ou o primeiro depósito. Todos os operadores também devem oferecer opções de autoexclusão para ajudar aqueles que desejam parar de jogar completamente. Em março de 2020, tornou-se obrigatório para os operadores licenciados aderirem ao GAMSTOP, o programa de autoexclusão para múltiplos operadores (Department for Culture, Media & Sport. High stakes: gambling reform for the digital age. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/644923b5814c6600128d0723/1286-HH-E02769112-Gambling_White_Paper_Book_Accessible1.pdf. Acesso em 28 dez. 2025).

⁵⁹ Disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/media/644923b5814c6600128d0723/1286-HH-E02769112-Gambling_White_Paper_Book_Accessible1.pdf, p. 31.

(iv) Necessidade de avaliação de possíveis medidas de restrição ou bloqueio do uso de determinados meios de pagamento. Como destacado por Jader Silva, César Oliveira e Carolina Nunes, “é mais fácil controlar o pagamento do que controlar a vontade” do apostador⁶⁰. Como exemplo, os autores citam a iniciativa inglesa de vedação do uso de cartões de crédito em plataformas de apostas online⁶¹, como uma medida que visa evitar o endividamento das pessoas para o fim em questão. Medidas como essa, contudo, são altamente restritivas à liberdade individual, e, por isso, devem ser adotadas apenas em situações excepcionais.

Conclusão

As apostas são um problema de saúde pública. Mas ainda não são tratadas, pela regulação, como tal. A regulamentação recém editada foca na autorresponsabilidade do apostador e prevê, em grande parte, diretrizes genéricas para as ações a serem adotadas pelos operadores de apostas. Embora ainda não tenha havido tempo suficiente para avaliar os resultados da nova regulamentação, os levantamentos que vem sendo realizados pelo Governo apontam para a necessidade de ações mais efetivas para a contenção dos danos à saúde e à economia popular.

Essas ações, a nosso ver, envolvem a necessidade de coordenação por órgãos e entidades especializados em vigilância sanitária, além de adoção de medidas de economia comportamental.

Referências

ALBUQUERQUE, Flávia. Seis em cada dez apostadores usaram bets ilegais este ano: para 78%, é difícil distinguir sites legais dos ilegais.

⁶⁰ Controle de Uso de Recursos Sociais em Apostas. In: Apostas esportivas (Bets) de Quota Fixa e Direito Administrativo/ André Saddy, Coordenador. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2026, p. 301

⁶¹ *Op.cit.*, p. 321.

Agência Brasil, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/seis-em-cada-dez-apostadores-usaram-bets-ilegais-este-ano>. Acesso em: 21 dez. 2025.

AGÊNCIA SENADO. CPI: especialistas alertam para os riscos das apostas para a saúde. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/11/cpi-especialistas-alertam-para-os-riscos-das-apostas-para-a-saude>? Acesso em 12 dez. 2025.

ANBIMA. Raio X do Investidor Brasileiro. 8ª edição, p. 5. Disponível em https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/raio-x-do-investidor-brasileiro.htm. Acesso em 30 dez. 2025.

BAKER, Scott R.; BALTHROP, Justin; JOHNSON, Mark J.; KOTTER, Jason D.; PISCIOTTA, Kevin. Gambling Away Stability: Sports Betting's Impact on Vulnerable Households, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4881086>. Acesso em 12 dez. 2025.

BANCO CENTRAL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Estudos especiais do Banco Central, set. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/E119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf Acesso em 13 dez. 2025.

Department for Culture, Media & Sport. High stakes: gambling reform for the digital age. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/644923b5814c6600128d0723/1286-HH-E02769112-](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/644923b5814c6600128d0723/1286-HH-E02769112-Gambling_White_Paper_Book_Accessible1.pdf)

[Gambling_White_Paper_Book_Accessible1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/644923b5814c6600128d0723/1286-HH-E02769112-Gambling_White_Paper_Book_Accessible1.pdf). Acesso em 28 dez. 2025.

Gainsbury SM, Blankers M, Wilkinson C, Schelleman-Offermans K, Cousijn J. Recommendations for international gambling harm-minimisation guidelines: comparison with effective public health policy. J Gambl Stud. 2014 Dec;30(4):771-88. doi: 10.1007/s10899-013-9389-2. PMID: 23748884.

GAINSBURY, Sally *et. al.* Reducing internet gambling harms using behavioral Science: a stakeholder framework. Front Psych, dez. 2020.

Disponível em

<https://www.frontiersin.org/journals/psychiatry/articles/10.3389/fpsyt.2020.598589/full>. Acesso em 29 dez. 2025.

GARCIA, Leonardo. A ilusão das odds. Informação falha e explosão de dívidas. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/445401/a-ilusao-das-odds-informacao-falha-e-explosao-de-dividas>. Acesso em 13 dez. 2025.

GONÇALVES FILHO, Péricles. Regulação da atividade de apostas de quota fixa no Brasil: uma questão de saúde pública? In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (org.). Bets: a regulação do mercado de apostas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

GUIMARAES, Thiago. Como o jogo do bicho se tornou a maior loteria ilegal do mundo e tema de séries de sucesso. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cn0gdg00990o>. Acesso em 10 out. 2025.

INDUSTRY GROUP FOR RESPONSIBLE GAMBLING. Gambling industry code for socially responsible advertising. [S.l.]: IGRG, 2019. Disponível em: <https://bettingandgamingcouncil.com/uploads/22703-BGC-IGRG-Code-7th-Edition-111023.pdf>.

INTERCEPT BRASIL. Do tigrinho ao INSS. Bets fazem auxílios-doença por vício em jogos dispararem no Brasil. Disponível em <https://www.intercept.com.br/2025/06/25/bets-auxilios-doenca-vicio-em-jogos-brasil/>. Acesso em 23 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. Brasil perde R\$ 10,8 bilhões por ano ao falhar no combate ao mercado ilegal de bets. <https://ibjr.org.br/sala-de-imprensa/brasil-perde-r-108-bilhoes-por-ano-ao-falhar-no-combate-ao-mercado-ilegal-de-bets-aponta-estudo/>.

Acesso em: 21 dez. 2025.

MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães; MARQUES, Claudia Lima. Economia da atenção, gamificação e esfera lúdica: hipótese de nulidade e neurodano das apostas online. CONJUR,

3.10.2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-out-03/economia-da-atencao-gamificacao-e-esfera-ludica-hipotese-de-nulidade-eneurodanodecorrentes-dos-abusos-em-apostas-e-jogos-online/>>. Acesso em: 25 dez. 2025.

MILLER HE, Thomas SL, Robinson P. From problem people to addictive products: a qualitative study on rethinking gambling policy from the perspective of lived experience. Harm Reduct J. 2018 Apr 6;15(1):16. doi: 10.1186/s12954-018-0220-3. PMID: 29622018; PMCID: PMC5887168

NUNES, Carolina de Moraes Azeredo; OLIVEIRA, César Augusto Wanderley; SILVA, Jader Esteves da. Controle de Uso de Recursos Sociais em Apostas. In: Apostas esportivas (Bets) de Quota Fixa e Direito Administrativo/ André Saddy, Coordenador. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2026.

OGUS, Anthony I. Regulation: Legal Form and Economic Theory. Oxford: Hart Publishing, 2004.

PINHEIRO, Armando Castelar. Direito, Economia e Mercados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PORTO, Antônio Maristrello; DUARTE, Paula da Cunha. Bets e (super)endividamento: reflexões sobre o comportamento dos apostadores brasileiros. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (org.). *Bets: a regulação do mercado de apostas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

SADDY, André. Formas de atuação e intervenção do estado brasileiro na economia. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SARINGER, Giuliana. Regulamentação das bets vai tratar apostas como cigarro, diz Haddad. UOL Economia, São Paulo, 25 set. 2024. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/09/25/haddad-evento-safra.htm>. Acesso em: 20 dez. 2025.

SILVA, Victo. Bets: o Brasil como laboratório da economia comportamental. Jota, out. 2024. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/bets-o-brasil-como-laboratorio-da-economia-comportamental>. Acesso em 29 dez. 2025.

SOUZA, Cristiane Cauduro de; et al. Jogo patológico e motivação para mudança de comportamento. Psicologia Clínica, v. 21, n. 2, 2009, p. 345–361.

STIGLITZ, Joseph; WALSH, Carl. Introdução à Microeconomia. Trad. 3ª ed. americana. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SUNSTEIN, Cass. R. As Funções das Normas Reguladoras. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, n. 3, jul./set. 2003.

TÁCITO, Caio. Loterias estaduais (criação e regime jurídico). Revista dos Tribunais, nº. 838, ago. 2005

TELETIME. Entidade de bets questiona eficácia do bloqueio de sites irregulares. Disponível em:

<https://teletime.com.br/28/11/2024/entidade-de-bets-questiona-eficacia-do-bloqueio-de-sites-irregulares/>. Acesso em:

VEJA. SUS terá observatório para suporte com dependência em apostas online. Disponível em <https://veja.abril.com.br/saude/sus-tera-observatorio-para-suporte-com-dependencia-em-apostas-online>. Acesso em 29 dez. 2025.

VELOSO, Isabel. O mercado de bets sob a ótica do direito da concorrência. In: DIAS, Daniel; LOQUES, Luiz César Martins (org.). *Bets: a regulação do mercado de apostas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

WARDLE, Heather *et al.*, et al. The Lancet Public Health Commission on gambling. Lancet Public Health. v. 9, n. 11, 2024, p. 831-994,. DOI:10.1016/S2468-2667(24)00167-1. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00167-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00167-1/fulltext). Acesso em 10 dez. 2025.

_____, Reith G, Langham E, Rogers RD. Gambling and public health: we need policy action to prevent harm. BMJ. 2019 May 8;365:11807. doi: 10.1136/bmj.11807. PMID: 31068335; PMCID: PMC6506754. Acesso em 29 dez. 2025.

O PATROCÍNIO DE BETS A CLUBES DE FUTEBOL E O DEVER CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E ADOLESCENTES

Alexandre Costeira Frazão

Pós-Graduado em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Membro efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Membro da Comissão de Direito Ambiental e da Comissão de Infraestrutura do IAB. Membro da Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action (LACLIMA). Membro do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ). Advogado.

Sumário: Introdução; 1 Breve histórico da evolução dos patrocínios esportivos e das regras de organização e governança dos clubes de futebol no Brasil; 2. O boom das bets e a regulamentação no Brasil; 3. O marco jurídico da proteção à criança e ao adolescente no Brasil e o regime jurídico da publicidade destinadas à criança e ao adolescente 4. O patrocínio de bets aos clubes de futebol e o dever de proteção: tensões e incompatibilidades. Conclusões.

*“Come on boys and gamble, roll those laughing bones
Seven come elven, boys I’ll take your money home”
(The Grateful Dead)*

Introdução

O presente artigo pretende analisar como a crescente presença de empresas de apostas esportivas (“bets”) como patrocinadoras de clubes de futebol brasileiros cria as tensões jurídicas e sociais, especialmente no que concerne ao dever constitucional e legal de proteção integral de crianças e adolescentes. Para tanto, estruturamos a pesquisa em uma análise multidimensional que articula o direito constitucional, o direito da criança e do adolescente, o direito do consumidor e aspectos de responsabilidade social corporativa, demonstrando como o patrocínio de bets aos clubes de futebol, sem qualquer espécie de regulamentação colide frontalmente com princípios protetivos consagrados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (“ECA”).

A premissa inicial deste artigo reside no fato de que os clubes de futebol ocupam um papel privilegiado no imaginário cultural dos brasileiros. O futebol é visto não só como entretenimento ou lazer, mas como forma de identificação, pertencimento e até de ascensão social, sobretudo para crianças e adolescentes.

A ascensão global do futebol desde os anos 1970 transformou um esporte praticado quase que exclusivamente por europeus e sul-americanos em uma poderosa plataforma global de *marketing*, que chega a movimentar o equivalente a 1,9% do PIB nacional¹.

A centralidade cultural do futebol no Brasil atraiu empresas poderosas interessadas em associar as suas marcas ao esporte. Nos últimos anos o futebol brasileiro observou a massiva presença de empresas de apostas *online* como patrocinadoras dos principais clubes brasileiros e também dos principais campeonatos de futebol do país².

A regulamentação tardia desse setor no Brasil, que até a edição da Lei Federal nº 14.790/2023, operava sob diversas lacunas regulatórias, como o regime de exploração da atividade, tributação, direitos dos apostadores, e publicidade. Em relação a este último aspecto, a Lei 14.790/2023 optou por delegar ao Ministério da Fazenda a sua regulamentação adotou a preferência pela autorregulamentação, conforme o seu art. 16³.

¹ Cf. GASPAR, Marco Antonio *et al.* Marketing Esportivo: um estudo das ações praticadas por grandes clubes de futebol do Brasil. In PODIUM: Sport, Tourism and Leisure Review v.3, nº 1, Janeiro/Junho 2014. p. 12-28.

² ZARKO, Rafael e MOTA, Cahe. CBF anuncia casa de apostas como patrocinadora do Brasileirão pelos próximos três anos: Betano substitui a atacadista Assaí e compra os “naming rights” da série A. Negócios do Esporte. 12.04.2024. Disponível em: <https://ge.globo.com/negocios-do-esporte/noticia/2024/04/12/cbf-anuncia-casa-de-apostas-como-patrocinadora-do-brasileirao-pelos-proximos-tres-anos.ghtml>. Acesso em: 04.12.2025

³ **Lei Federal nº 14.790/2023. 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.

A Lei 14.790/2023 estabeleceu ainda que a regulação editada pelo Ministério da Fazenda deve dispor sobre medidas de jogo responsável, como a advertência dos malefícios do jogo e a proibição de crianças e adolescentes serem o público-alvo de ações de propaganda e marketing de *bets* (art. 16, parágrafo único, III).

A regulamentação do Ministério da Fazenda foi feita pela Portaria SPA nº 1.231/2024, que será objeto de análise mais adiante, por ora, basta dizer que mesmo com o advento da Lei 14.190/2023 e a regulamentação da Portaria SPA nº 1231/2024, restaram lacunas normativas significativas quanto à publicidade dessas empresas, especialmente quando veiculada através de canais que atingem diretamente o público infantojuvenil, como patrocínios à times, campeonatos e atletas de futebol, transmissões esportivas e ações de marketing digital.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 que vigora no Brasil a doutrina da proteção integral e prioritária da criança, conforme estabelecido no art. 227 da CRFB/1988⁴ e no art. 1º da Lei Federal nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (“ECA”)⁵.

O dever de proteção integral estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Essa proteção abrange não apenas atos comissivos de violação, mas também a prevenção de riscos à formação

⁴ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art.227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão

⁵ **Lei federal nº 8.069/1990- Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre a **proteção integral** à criança e ao adolescente.(Grifamos)

saudável, incluindo a exposição a publicidade nociva e práticas comerciais abusivas.

O presente artigo está estruturado em 4 partes.

Na primeira parte faremos um breve histórico da evolução do patrocínio no futebol e das normas de organização e governança dos clubes de futebol e sua relação dúbia com Estado. Esta seção examina como o marketing esportivo se consolidou como fonte essencial de receitas para os clubes, mas que uma estrutura de governança e organização arcaica levou clubes a situações financeiras difíceis.

A seguir investigaremos o processo de legalização e regulamentação das *bets* no Brasil iniciado com a Lei nº 13.756/2018 e consolidado com a Lei nº 14.790/2023. Esta seção examina o contexto de proliferação das plataformas de apostas online, os desafios regulatórios enfrentados pelo Estado brasileiro, as disposições normativas sobre operação, tributação e fiscalização das *bets*, e as lacunas relacionadas à publicidade e à proteção de grupos vulneráveis.

Na parte seguinte realizaremos a análise sistemática o arcabouço constitucional e legal de proteção à criança e ao adolescente com foco na doutrina da proteção integral estabelecida pelo artigo 227 da Constituição Federal e operacionalizada pelo ECA. Esta seção examina os princípios estruturantes dessa proteção, incluindo a prioridade absoluta, o melhor interesse da criança, a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e a vedação à exposição à publicidade nociva e práticas comerciais abusivas voltadas para o público infantojuvenil. Faremos uma análise do regime jurídico aplicável à publicidade direcionada ou acessível à esse público, com base na Lei 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor (“CDC”), no ECA e na jurisprudência consolidada sobre o tema. Examinaremos ainda os fundamentos da proibição da publicidade infantil abusiva, o reconhecimento da hipervulnerabilidade da criança nas relações de consumo, as características do discernimento infantil e os impactos da exposição publicitária no desenvolvimento psicológico, social e comportamental de crianças e adolescentes.

A seguir, na seção principal deste trabalho articularemos os elementos debatidos nas seções anteriores, para demonstrar as incompatibilidades jurídicas, éticas e sociais entre o patrocínio de empresas de apostas a clubes de futebol e o dever de proteção integral de crianças e adolescentes. Esta análise examina: (a) a exposição massiva de crianças e adolescentes a marcas de apostas através de uniformes, publicidade em estádios, transmissões televisivas e digitais, e ações de marketing vinculadas aos clubes; (b) os riscos associados à normalização e glamourização do comportamento de apostas entre jovens; (c) os impactos potenciais na saúde mental, incluindo o desenvolvimento de transtornos de jogo patológico, ansiedade e problemas financeiros; (d) as vulnerabilidades específicas do público infantojuvenil diante de mensagens publicitárias persuasivas; e (e) a responsabilidade social dos clubes de futebol enquanto instituições com profundo enraizamento comunitário e influência sobre gerações de torcedores.

1. Breve histórico da evolução dos patrocínios esportivos e das regras de organização e governança dos clubes de futebol no Brasil

Desde o advento do profissionalismo os clubes de futebol, no fim da década de 1930, os clubes de futebol obtinham receitas de duas formas, a bilheteria do futebol profissional e as contribuições dos seus associados. Nesta época, aos dirigentes cabia maximizar estas receitas ao máximo⁶.

A partir da conquista da Copa do Mundo pela Seleção Brasileira em 1958, as receitas de bilheteria e da contribuição dos associados, somou-se a receita obtida com as excursões dos clubes brasileiros ao exterior, impulsionadas por nomes que integraram o time campeão, dos

⁶ CAPELO, Rodrigo. O futebol como ele é: as histórias dos clubes brasileiros, investigadas em seus meandros políticos e econômicos, explicam como e por que se ganha (e se perde) neste jogo. Ed. Grande Área: São Paulo, 2021.p. 28.

quais os destaques incontestáveis eram Pelé, do Santos e Garrincha, do Botafogo⁷.

O sucesso dos patrocínios de grandes eventos, como a Copa do Mundo, os Jogos Olímpicos e o Campeonato Mundial de Fórmula 1, aliado com a necessidade de os clubes angariarem novas fontes de receita, após a crise econômica desencadeada pelo “choque do petróleo”, na metade dos anos 1970, a FIFA autoriza, em 1981, a exibição de marcas nos uniformes, abrindo-se um novo mercado, para o financiamento dos clubes de futebol, tanto no Brasil quanto no mundo⁸.

A partir deste momento os clubes passam a aumentar suas receitas e alinhada ao crescimento dos direitos pagos pela transmissão dos eventos esportivos, os clubes de futebol passam a um novo patamar de receitas.

Contudo, esse crescimento de receitas, acompanhado da profissionalização do marketing esportivo em geral, estava inserido na arcaica estrutura organizacional dos clubes e federações do Brasil, que remontam à era Vargas. Essa estrutura, mesmo com receitas crescentes, redundava em clubes invariavelmente em dificuldades financeiras.

A estrutura arcaica e pouco transparente e as dificuldades financeiras dos clubes de futebol, em contraste com uma CBF rica e influente, gerou, a partir dos anos 1990 a edição de uma série de legislações destinadas a modernizar a gestão dos clubes, fomentar ligas e viabilizar recursos financeiros para estas entidades.

A primeira destas legislações foi a Lei Federal nº 9.615/1998, denominada Lei Pelé, em homenagem ao Rei do Futebol, que à época ocupava o cargo de Ministro do Esporte. Essa lei reorganizava a estrutura dos clubes entidades esportivas, regulamentava a relação entre clubes e

⁷ Idem. p. 80

⁸ AHLMANN, Laura e BALESTRIN, Vanessa. O Impacto das Ações Publicitárias e Patrocínios no Futebol: um estudo de caso do Corinthians. Revista Contemporânea, [S. l.], v. 5, n. 6, p. e8310, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/8310>. Acesso em: 23 dez. 2025.

atletas, acabando com o infame “passe”, estabelecia deveres de transparência em relação aos recursos recebidos pelos clubes e distribuía parte dos recursos arrecadados com loterias federais para o fomento do esporte.

Em 2003 foi editada a Lei 10.671/2003, denominada Estatuto do Torcedor, que como o nome indica estabelece os direitos do torcedor, mas dentre eles inclui a possibilidade da exclusão de competições de clubes inadimplentes com o pagamento de salários e direitos imagem de atletas, com o FGTS e com tributos federais⁹.

A Lei Federal nº 11.345/2006 cria a Timemania, modalidade de loteria destinada a gerar recursos para os clubes mediante a cessão de seus nomes e escudos. Esta lei ainda estabeleceu a possibilidade de os clubes parcelarem as suas dívidas tributárias, previdenciárias e para com o FGTS¹⁰.

Em 2015, é editada a Lei Federal nº 13.155/2015, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte, que estabelece regras para garantir a sustentabilidade financeira e assegurar transparência dos

⁹ **Lei Federal nº 10.671/2003 – Estatuto do Torcedor. Art. 10.** É direito do torcedor que a participação das entidades de prática desportiva em competições organizadas pelas entidades de que trata o art. 5º seja exclusivamente em virtude de critério técnico previamente definido. **§1º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se critério técnico a habilitação de entidade de prática desportiva em razão de: (I) colocação obtida em competição anterior; (II) cumprimento dos seguintes requisitos: (a) regularidade fiscal, atestada por meio de apresentação de Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União – CND (b) apresentação de certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; e (c) comprovação de pagamento dos vencimentos acertados em contratos de trabalho e dos contratos de imagem dos atletas.**(Grifamos)

¹⁰ **Lei Federal nº 11.345/2006. Art. 4º** As entidades desportivas poderão parcelar, mediante comprovação da celebração do instrumento de adesão a que se refere o art. 3º desta Lei, seus débitos vencidos até a data de publicação do decreto que regulamenta esta Lei, com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, com o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, inclusive os relativos às contribuições instituídas pela Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001.

clubes e entidades esportivas e cria o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro – PROFUT. Essa mesma lei concede nova possibilidade de parcelamento de dívidas tributárias, previdenciárias e para como o FGTS¹¹ e ainda estabelece outra modalidade de loteria, desta vez a LOTEX¹².

Em 2021, com a Lei 14.193/2021 é estabelecida a possibilidade de permitir que clubes de futebol organizados como associações civis possam se transformar em sociedades empresárias ou criar uma destinada exclusivamente a gerir sua atividade futebolística. As Sociedades Anônimas do Futebol (“SAF”) possuem obrigações tributárias, societárias e sujeição ao regime de recuperação judicial e falência e são estruturadas com foco principal na sustentabilidade financeira, na transparência na gestão e na atração de investimentos.

Este breve panorama sobre a legislação organizacional do esporte no Brasil, permite vislumbrar que o aumento de receitas geradas por patrocínios esportivos exigiu também um esforço de organização dos clubes, muitas vezes a partir da edição de legislação e não a partir de normas de autorregulamentação dos próprios clubes.

O estabelecimento em lei de regras para a gestão dos clubes, impostas “de fora pra dentro”, revela uma histórica resistência dos dirigentes esportivos em uma gestão profissional, com deveres de transparência e regras de governança empresariais.

O Estado, como credor da maioria dos clubes se utilizou desta condição para estabelecer tais regras de governança, ao mesmo tempo,

¹¹ **Lei Federal nº 13.155/2015. Art. 6º** As entidades desportivas profissionais de futebol que aderirem ao Profut poderão parcelar os débitos na Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e no Banco Central do Brasil, e os débitos previstos na Subseção II, no Ministério do Trabalho e Emprego.

¹² **Lei Federal nº 13.155/2015. Art. 28.** Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir a Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEX, tendo como tema marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, implementada em meio físico ou virtual.

concedia parcelamentos e anistias às dívidas tributárias e previdenciárias e para como o FGTS dos clubes.

Essa complexa relação entre clubes e Estado ajudará a compreender que o advento das *bets* adicionou gasolina à uma fogueira, cujos ingredientes são: muito dinheiro vindo de patrocínios, clubes e entidades com regras de governança dos anos 1930, dívidas astronômicas e um Estado dividido entre a concessão de benesses para um esporte muito popular e a pressão para dar transparência ao governo deste mesmo esporte.

2. O boom das bets e a sua regulamentação tardia no Brasil

As apostas de quota fixas, modalidade de loteria em que o apostador prevê o rendimento das apostas realizadas por meio de cotação fixada pelas casas de apostas - conhecidas como *bets* - para cada tipo de modalidade desportiva disponível em seu sistema¹³.

Essa modalidade de loteria foi inicialmente regulamentada pela Lei Federal nº 13.756/2018, até então essa modalidade era tratada como jogo de azar e a sua exploração era considerada contravenção penal, nos termos do Decreto – Lei nº 3.668/1941.

O Decreto 3.668/1941, estabelece ainda como contravenção penal “promover ou fazer extrair loteria, sem autorização legal”¹⁴.

Em 2018, já com as *bets* disseminadas no país, foi editada a Lei Federal nº 13.756/2018 que cria a modalidade lotérica de aposta de quota

¹³ Cf. ARAUJO, Victor Targino de. APOSTAS DESPORTIVAS NO BRASIL (Comentários aos artigos 29 a 35 da Lei n.º 13.756/18 e sugestões de regulamentação). Disponível em: https://www.academia.edu/43990572/APOSTAS_DESPORTIVAS_NO_BRASIL_Coment%C3%A1rios_aos_artigos_29_a_35_da_Lei_n_o_13_756_18_e_sugest%C3%B5es_de_regulamenta%C3%A7%C3%A3o_. Acesso em: 23.12.2025

¹⁴ Decreto- Lei nº 3.668/1941. Lei de Contravenções Penais. Art. 51. Promover ou fazer extrair loteria, sem autorização legal:

Pena – prisão simples, de seis meses a dois anos, e multa, de cinco a dez contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos moveis existentes no local.

fixa, como serviço público a ser explorado mediante concessão ou autorização e sob regime concorrencial¹⁵.

A categorização das apostas de quota fixa como serviço público, se insere naquilo que doutrinariamente se denomina serviço público prestado em regime privado, o qual é baseado nos princípios da ordem econômica, contudo, submete os operadores à ação do órgão regulatório e à imposição de condicionamentos administrativos que visam resguardar princípios como: livre concorrência, respeito aos direitos dos usuários, diversidade de operadores etc.¹⁶.

A competência exclusiva da União para autorizar os serviços decorre do art. 22, XX da CRFB/1988, que determina que cabe à União legislar privativamente sobre sistemas de consórcios e sorteios. O STF, por meio da Súmula Vinculante nº 2, estabeleceu que: “*É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias*”.

Neste sentido, como a Lei nº 13.756/2018 definia as apostas por quotas fixas como uma modalidade de loteria, somente seria possível e exploração de *bets* por ato estadual ou municipal se houvesse lei complementar que expressamente que autorizasse estados e municípios a legislares sobre a matéria.

¹⁵ **Lei Federal nº 132.756/2018. Art. 29.** Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional. § 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, 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 ou concedida pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial (8), com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais. § 3º O Ministério da Fazenda regulamentará no prazo de até 2 (dois) anos, prorrogável por até igual período, a contar da data de publicação desta Lei, o disposto neste artigo.

¹⁶ SADDY, André. Formas de Atuação e Intervenção do Estado brasileiro na economia 2ªEd. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 152.

O art. 30¹⁷ da Lei nº 13.756/2018 fixou a destinação dos montantes arrecadados pela *bets*. A inclusão de montantes para o Fundo Nacional de Segurança Pública e para unidades escolares

¹⁷ **Lei Federal nº 13.756/2018. Art. 30.** O produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa será destinado da seguinte forma : **(I)**- em meio físico: **a)** 80% (oitenta por cento), no mínimo, para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; **b)** 0,5% (cinco décimos por cento) para a seguridade social; **c)** 1% (um por cento) para as entidades executoras e unidades executoras próprias das unidades escolares públicas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio que tiverem alcançado as metas estabelecidas para os resultados das avaliações nacionais da educação básica, conforme ato do Ministério da Educação; **d)** 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o FNSP; **e)** 2% (dois por cento) para as entidades desportivas da modalidade futebol que cederem os direitos de uso de suas denominações, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa; **f)** 14% (quatorze por cento), no máximo, para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa; e **(II)** - em meio virtual: **a)** 89% (oitenta e nove por cento), no mínimo, para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; **b)** 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) para a seguridade social; **c)** 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) para as entidades executoras e unidades executoras próprias das unidades escolares públicas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio que tiverem alcançado as metas estabelecidas para os resultados das avaliações nacionais da educação básica, conforme ato do Ministério da Educação; **d)** 1% (um por cento) para o FNSP; **e)** 1% (um por cento) para as entidades desportivas da modalidade futebol que cederem os direitos de uso de suas denominações, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa; **f)** 8% (oito por cento), no máximo, para a cobertura de despesas de custeio e de manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa. (§1º) Os percentuais destinados à premiação e às despesas de custeio e manutenção previstos nas alíneas a e f dos incisos I e II do caput deste artigo poderão variar, desde que a média anual atenda aos percentuais mínimos e máximos estabelecidos nas referidas alíneas. (§2º) Os agentes operadores repassarão as arrecadações das loterias diretamente aos beneficiários legais de que tratam as alíneas c e e dos incisos I e II do caput deste artigo. (§3º) Os recursos de que tratam a alínea c dos incisos I e II do caput deste artigo deverão ser aplicados em custeio e investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. (§4º) Para os fins

Ao se deter unicamente sobre a forma de prestação e destinação da sua arrecadação a regulamentação de 2018 se mostrou cristalinamente insuficiente para cobrir as diversas dimensões do fenômeno das *bets*. Faltava à Lei Federal nº 13.756/2018 regras sobre direitos dos apostadores, integridade e *compliance*, políticas de prevenção à ludopatia e para o que interessa a este trabalho, publicidade.

O vácuo normativo legado pela Lei Federal nº 13.756/2018 gerou externalidades negativas, a massiva propaganda a disponibilização nas plataformas das *bets* de modalidades de jogos não relacionados à apostas esportivas como o famigerado “jogo do tigrinho” e outras modalidades de jogos de casino, redirecionaram para estas plataformas inclusive gastos com alimentação¹⁸.

Tentado cobrir as lacunas da Lei Federal nº 13.756/2018 e ainda viabilizar um aumento de arrecadação, foi editada a Medida Provisória nº 1.182/2023 que alterava a Lei Federal nº 13.756/2018 para prever que a concessão, autorização ou permissão da exploração econômica de apostas de quota fixa se dariam em caráter oneroso por meio de pagamento de outorga ao Ministério da Fazenda, aumentava os percentuais da arrecadação destinados aos clubes de futebol pela cessão de seus escudos e nomes, exigia que as operadoras fosse estabelecidas no território nacional. No entanto, diversas lacunas regulatórias

desta Lei, consideram-se: **(I)** - entidades executoras: as secretarias distrital, estaduais e municipais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento e execução de recursos destinados às escolas de suas redes de ensino que não apresentam unidades executoras próprias; **(II)** - unidades executoras próprias: as entidades privadas sem fins lucrativos, representativas das escolas públicas e integradas por membros da comunidade escolar, comumente denominadas caixas escolares, conselhos escolares, colegiados escolares, associações de pais e mestres, entre outras denominações, responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento de repasses, bem como pela execução desses recursos.

¹⁸ RODRIGUES, Leo. Estudo da CNC aponta que bets causam prejuízo bilionário ao comércio: público feminino também atraído pelos cassinos online. Agência Brasil, Rio de Janeiro 28.09.2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-09/estudo-da-cnc-aponta-que-bets-causam-prejuizo-bilionario-ao-comercio>. Acesso em 30.12.2025

permaneceram e a Medida Provisória nº 1.182/2023 teve a sua vigência encerrada em 21.11.2023.

Em 29 de dezembro de 2023 é promulgada a Lei Federal nº 14.790/2023 que dispõe sobre as apostas de quotas fixas. Esta lei estabeleceu a regulação mais abrangente sobre esta modalidade de loteria, desde 2018.

Dentre os tópicos regulados pela Lei Federal nº 14.790/2023 estão: o regime de autorização para exploração do serviço (Art. 4º), a alteração da Lei Federal nº 13.756 para permitir aos estados e municípios para explorar as modalidades de loteria previstas na legislação federal (Art. 51), os requisitos para as pessoas jurídicas explorarem o serviço de aposta de quotas fixas (Art. 7º), definidos pela lei como agente operador de aposta (Art. 2º, X).

Foram estabelecidos ainda vedações a participação como apostador (Art.26), os direitos dos apostadores, inclusive à orientação (Arts. 27 e 28) e estabelecido o regime de sanções para violações às disposições da lei.

A publicidade foi regulamentada pelo art. 16, que estabelece: *“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”*.

Em que pese ter delegado à regulamentação infralegal a forma como as ações de comunicação das *bets* serão reguladas, a Lei 14.790/2023 estabeleceu que a regulamentação do Ministério da Fazenda deverá prever sobre: os avisos de desestímulo ao jogo e de advertência sobre seus malefícios que deverão ser veiculados pelos agentes operadores; 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, a vedação de publicidade destinada à crianças e adolescentes (Art. 16, parágrafo único)

O art. 17 vedou a veiculação de publicidade de *bets* que: tenha por objeto ou finalidade a divulgação de marca, de símbolo ou de denominação de pessoas jurídicas ou naturais, ou dos canais eletrônicos ou virtuais por elas utilizados, que não possuam a prévia autorização para a prestação do serviço; veiculem afirmações infundadas sobre as probabilidades de ganhar ou os possíveis ganhos que os apostadores podem esperar; apresentem a aposta como socialmente atraente ou contenham afirmações de personalidades conhecidas ou de celebridades que sugiram que o jogo contribui para o êxito pessoal ou social; sugiram ou deem margem para que se entenda que a aposta pode constituir alternativa ao emprego, solução para problemas financeiros, fonte de renda adicional ou forma de investimento financeiro; contribuam, de algum modo, para ofender crenças culturais ou tradições do País, especialmente aquelas contrárias à aposta; promovam o *marketing* em escolas e universidades ou promovam apostas esportivas dirigidas a menores de idade.

A regulamentação do Ministério da Fazenda foi editada pela Portaria SPA /MF nº 1231/2024 (“Portaria SPA nº 1231/2024”) que estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing.

A Portaria SPA nº 1,231/2024 estabelece diretrizes gerais para a publicidade e propaganda das *bets* e ainda estabelece regras e diretrizes para o Jogo responsável, conjunto de ações destinadas a prevenir a ludopatia e outros problemas associados ao excesso de apostas.

Os patrocínios de *bets* foram, finalmente alvo de regulamentação. No entanto, a Portaria SPA nº 1231/2024 optou por uma regulamentação minimalista e genérica, que se limita a definir as seguintes obrigações o agente operador de apostas:

Art. 17. Nas ações em que figure como patrocinador, sem prejuízo das outras disposições desta Portaria quanto à comunicação, à publicidade e propaganda e ao marketing das apostas de quota fixa, o agente operador de apostas deve:

- I - identificar-se claramente como patrocinador das ações patrocinadas; e
- II - abster-se de:
 - a) patrocinar crianças ou adolescentes;
 - b) buscar influenciar ou incentivar crianças ou adolescentes a apostarem;
 - c) patrocinar eventos dirigidos majoritariamente a crianças ou adolescentes; e
 - d) patrocinar equipes juvenis ou infantis.

A vedação de patrocínios a crianças e adolescentes se insere na proteção integral a eles definida pela CRFB/1988 e o ECA, contudo essas vedações são claramente insuficientes.

Com efeito, as transmissões de jogos de futebol e os próprios clubes e atletas fazem massiva publicidade das *bets* às quais criança e adolescentes estão expostos.

Da mesma forma, jogos nos estádios não possuem classificação indicativa e são eventos que crianças e adolescentes podem frequentar inclusive desacompanhadas dos responsáveis. A publicidade estática no estádio também é majoritariamente de *bets*. Em abril de 2025, quando iniciava a pesquisa para o presente artigo, em um jogo no estádio do Maracanã o autor contabilizou a publicidade de 9 *bets* diferentes em placas e *banners*.

No tópico 4 aprofundaremos a crítica à insuficiência da regulamentação da Portaria SPA nº 1.231/2024. Por ora, e como conclusão deste tópico basta dizer que desde 2018 a regulamentação das *bets* no Brasil se deu de forma reativa e com um foco excessivo em tributação e distribuição dos valores arrecadados. Mesmo a edição da Lei 14.790/2023, que preencheu diversas lacunas, não se mostrou suficiente para regular as *bets* de forma a mitigar todas as externalidades negativas deste mercado.

3. O marco jurídico da proteção à criança e ao adolescente no Brasil e o regime jurídico da publicidade destinadas à criança e ao adolescente

O Brasil possui reconhecidamente uma das mais avançadas legislações de proteção à criança e ao adolescente do mundo¹⁹. O artigo 227 da CRFB/1988 estabelece como dever do Estado, da família e da sociedade assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, bem como colocá-los a salvo de qualquer ato de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O texto constitucional exige a implementação de diversas políticas públicas voltadas a garantir os direitos nele consagrados, bem, como, outras tantas destinadas a prevenir que sejam submetidas a atos de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão

Neste sentido, foi promulgado o ECA pouco tempo após a aprovação da Convenção dos Direitos da Criança pela ONU e a política pública de proteção integral foi estabelecida por meio da Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que propôs uma rede articulada de entidades governamentais e organizações não governamentais, que devem atuar de forma colaborativa para fazer funcionar o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (“SGDCA”)²⁰.

Ainda que avançada do ponto de vista da sua estrutura o SGDA enfrenta problemas para a sua plena efetivação, sobretudo em razão de um excesso de intervenção dos conselhos tutelares para a aplicação de

¹⁹ ANDION, Carolina.; GONSALVES, Agatha Karoliny Ribeiro. e MAGALHÃES, Thiago Gonçalves. 30 anos de direitos da criança e do adolescente: uma análise da trajetória da política pública no Brasil. *Opinião Pública* v. 29. nº 1: Campinas, jan-abr, 2023 p.226-269

²⁰ Idem. p. 226

medidas protetivas, antes de verificadas as violações aos direitos da criança, o que gera fragmentação do fluxo de serviços, excesso de burocracia e revitimização.²¹

Em relação à publicidade o ECA veda a veiculação de publicidade de bebida alcoólicas, tabaco e armas e munições em publicações destinadas ao público infantojuvenil²². O ECA ainda é expresso em proibir a venda de determinados produtos e serviços ao público infantojuvenil²³.

A proteção contra a publicidade abusiva destina a crianças e adolescentes também é tratada pelo CDC. Ao consagrar a vulnerabilidade do consumidor como princípio básico das relações de consumo, o CDC impõe deveres reforçados de lealdade, transparência e informação adequada quando o público-alvo é composto por pessoas em desenvolvimento, cuja capacidade crítica e discernimento são notoriamente reduzidos em comparação com os adultos.

Neste sentido o art. 37 §2º do CDC define como abusiva, a publicidade que se aproveita da deficiência de julgamento e da experiência da criança, o que define uma baliza para a publicidade voltada ao público infantil.

²¹ DIGIÁCOMO, Eduardo. Algumas ponderações sobre a “aplicação de medidas” de proteção: superando a falácia da condicionalidade para uma tutela efetiva da criança e do adolescente. *Interference Journal*. v.11, nº 2, 2025. p. 1361-1382.

²² **Lei Federal nº 8.069/1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 79.** As revistas e publicações destinadas ao público infanto-juvenil não poderão conter ilustrações, fotografias, legendas, crônicas ou anúncios de bebidas alcoólicas, tabaco, armas e munições, e deverão respeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família.

²³ **Lei Federal nº 8.069/1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 81.** É proibida a venda à criança ou ao adolescente de: I - armas, munições e explosivos; II - bebidas alcoólicas; III - produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica ainda que por utilização indevida; IV - fogos de estampido e de artifício, exceto aqueles que pelo seu reduzido potencial sejam incapazes de provocar qualquer dano físico em caso de utilização indevida; V - revistas e publicações a que alude o art. 78; VI - bilhetes lotéricos e equivalentes.

Essa abusividade não depende de prova de dano concreto, bastando a constatação de que a mensagem publicitária, pela forma como é veiculada (instrumentaliza a imaturidade cognitiva e emocional da criança para induzir o consumo).

A jurisprudência vem reiteradamente considerando abusivas práticas comerciais que se valem da imaturidade das crianças para vender seus produtos.

A esse respeito, o TJSP considerou abusiva propaganda que induziu o público infantil a erro por não informar com clareza suficiente que bichinhos de pelúcia não possuíam movimentos próprios:

APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. AUTO DE INFRAÇÃO E APLICAÇÃO DE MULTA PELO PROCON. PUBLICIDADE ABUSIVA. ART. 37, § 2º, CDC. 1) Admissão do Instituto Alana na qualidade de Amicus Curiae, nos termos do artigo 138 do CPC, deferindo-lhe a juntada de documentos e a faculdade de sustentação oral na sessão de julgamento do recurso. 2) Pleito de nulidade. Cerceamento de defesa afastado. Elementos dos autos suficientes para o deslinde da causa. 3) Ausência de violação aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa na esfera administrativa. Propaganda publicitária ("Bichinhos dos Sonhos") que mostra uma criança interagindo com bichos de pelúcias que se movimentam e falam sob o seu comando de voz. Brinquedos que não possuem qualquer mecanismo que possibilitem sua movimentação ou fala. Configurado o aproveitamento da deficiência de julgamento e experiência inerentes às crianças, fomentando o consumo das pelúcias. Informação de que "os bichinhos não falam nem se movimentam sozinhos, conforme sitio de internet" prestada em dimensão bem diminuta em relação à temática principal. Inocorrência de limitação aos princípios constitucionais da liberdade de expressão, livre iniciativa e livre concorrência. Infração ao código consumerista evidenciada. Auto de infração. Subsistência. 3) Multa aplicada nos termos dos arts. 56, I, e 57, CDC. Exorbitância do valor. Inocorrência.

Observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Arbitramento compatível com a gravidade da infração, cuja repercussão não se pode precisar. 4) Fixação de honorários advocatícios que deve observar as disposições do art. 20, § 4º, CPC/73. Sentença de improcedência mantida. Recurso de apelação parcialmente provido. (TJ-SP. 10ª Câmara de Direito Público. Proc. 1001885-82.2014.8.26.0053, Relator: Des. Marcelo Semer, Data de Julgamento: 18/06/2018)

Em outra oportunidade o TJSP julgou abusiva publicidade que induzia crianças ao excessivo consumo de doces, notavelmente prejudiciais à saúde:

Nulidade de auto de infração. PROCON. Propaganda abusiva. Publicidade direcionada a crianças . Incentivo ao consumo excessivo de guloseimas. Infração ao art. 37, § 2º, do CDC caracterizada. Sentença de improcedência mantida . Recurso não provido.
(TJ-SP. 10ª Câmara de Direito Público - APL: 00445178220108260053 SP 0044517-82.2010.8.26.0053, Relator.: Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, Data de Julgamento: 06/03/2017)

Por sua vez, o STJ considera abusiva a publicidade que, voltada para o público infantil, manipula o universo infantil de modo da induzir o consumo:

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. PUBLICIDADE DE ALIMENTOS DIRIGIDA À CRIANÇA. ABUSIVIDADE. VENDA CASADA CARACTERIZADA. ARTS. 37, § 2º, E 39, I, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

1. Não prospera a alegada violação do art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que deficiente sua

fundamentação. Assim, aplica-se ao caso, *mutatis mutandis*, o disposto na Súmula 284/STF. 2. A hipótese dos autos caracteriza publicidade duplamente abusiva. Primeiro, por se tratar de anúncio ou promoção de venda de alimentos direcionada, direta ou indiretamente, às crianças. Segundo, pela evidente "venda casada", ilícita em negócio jurídico entre adultos e, com maior razão, em contexto de marketing que utiliza ou manipula o universo lúdico infantil (art. 39, I, do CDC). 3. In casu, está configurada a venda casada, uma vez que, para adquirir/comprar o relógio, seria necessário que o consumidor comprasse também 5 (cinco) produtos da linha "Gulosos". Recurso especial improvido.

(STJ. 2ª Turma. REsp 1.558.086 – SP. Rel. Min. Humberto Martins. Julg. 10.03.2016)

A análise da jurisprudência nacional, conforme os exemplos colacionados acima, permite concluir que o CDC, ao vedar publicidade abusiva destinadas a crianças, constitui a concretização do princípio constitucional da absoluta proteção à criança e ao adolescente.

A vulnerabilidade do consumidor criança e adolescente ultrapassa o plano da assimetria informacional hipossuficiência econômica e qualifica a criança e o adolescente como hiper vulneráveis nas relações de consumo, uma vez que a sua vulnerabilidade atinge aspectos psicológicos, afetivos e sociais das suas personalidades.

Nesse cenário, a publicidade de produtos e serviços potencialmente nocivos, como bebidas alcoólicas, tabaco, armas, munições, jogos de azar e apostas deve ser analisada a partir das vedações e restrições estabelecidas pelos arts. 79 e 81 do ECA combinadas com a cláusula geral de proibição de publicidade enganosa e abusiva prevista pelo art. 37 §2º do CDC, que permite qualificar como ilícitas estratégias de marketing que, ainda que formalmente dirigidas a adultos, atingem de modo relevante e previsível crianças e adolescentes.

A partir dessa leitura sistemática, é possível estabelecer critérios concretos para qualificar como abusivas as campanhas publicitárias que exploram heróis, ídolos esportivos, personagens de desenhos animados

ou influenciadores digitais com forte apelo junto a crianças e adolescentes. A associação entre clubes de futebol, que ocupam lugar central no imaginário social infantojuvenil e marcas serviços vedados para essa faixa etária tende, como as *bets*, é incompatível com o ordenamento, por violar o dever de não instrumentalizar a vulnerabilidade da criança para fins publicitários.

A massiva presença das *bets* no futebol brasileiro, por meio de patrocínios esportivos em que suas marcas são expostas em uniformes, estádios, transmissões de TV, mídias sociais de clubes e atletas e produtos licenciados, atingindo diretamente crianças e adolescentes exige que a regulação da publicidade e dos patrocínios de *bets* aos clubes a atletas de futebol observe o dever jurídico de absoluta proteção, condicionando a liberdade econômica e a autonomia contratual dos clubes e dos patrocinadores aos direitos fundamentais do art. 227 da CRFB/1988.

A seguir, no tópico central deste trabalho aprofundaremos a discussão iniciada no parágrafo anterior.

4. O patrocínio de bets aos clubes de futebol e o dever de proteção: tensões e incompatibilidades

A discussão iniciada no tópico anterior identificou uma tensão entre o dever de proteção absoluta da criança e do adolescente e a liberdade econômica e autonomia contratual das *bets* e clubes de futebol para celebrarem contratos de patrocínio.

A liberdade econômica, como uma projeção da livre iniciativa, consagrada pela CRFB/88 tanto o como fundamento da República²⁴ quanto direito fundamental²⁵.

A livre iniciativa, nos termos estabelecidos pela CRFB/1988 abrange a liberdade de desenvolvimento de empresa e possui dupla conotação em que garante esta liberdade a qualquer cidadão e impõe ao Estado a não intervenção, sendo esta somente possível mediante atividade legislativa que não poderá anular o conteúdo mínimo da livre iniciativa²⁶.

Como corolário da livre iniciativa se encontra a liberdade de contratar que abrange a faculdade de integrar determinado contrato, de escolher com quem contratar, que tipo de contrato celebrar e quais cláusulas regerão o contrato²⁷.

Contudo o próprio texto constitucional condiciona o exercício da livre iniciativa ao determinar, no art. 170 que a ordem econômica observe os princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor e do meio ambiente, redução das desigualdades sociais e regionais, a busca do pleno emprego eo tratamento favorecidos para empresas de pequeno porte estabelecidas no Brasil. Portanto, por expresse comando

²⁴ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 1º.** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: **(I)** - a soberania; **(II)** a cidadania; **(III)** a dignidade da pessoa humana; **(IV)** - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; **(V)** - o pluralismo político. (Grifamos)

²⁵ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) **(XIII)** - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

²⁶ TAVARES, André Ramos. Direito Constitucional Econômico. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 235

²⁷ Idem. p. 236

constitucional impõe limites ao exercício da livre iniciativa, ainda que estes limites não possam esvaziar a livre iniciativa de todo o seu conteúdo.

ROS ROBERTO GRAU²⁸ adverte que a liberdade de iniciativa absoluta, em que um Estado era absolutamente omissos em relação à iniciativa privada não passa de utopia. Confira-se:

(...) a visão de um Estado inteiramente omissos, no liberalismo, em relação à iniciativa econômica privada, é expressão pura e exclusiva de um tipo ideal. Pois medidas de polícia já eram, neste estágio, quando o princípio tinha o sentido de assegurar a defesa dos agentes econômicos contra o Estado e contra as corporações, a ele impostas. Em sua raiz, o princípio era expressão de uma garantia de legalidade (...).

A partir do disposto no art. 170 do texto constitucional e na doutrina é possível, inicialmente, afirmar que a tensão entre a os direitos das crianças e dos adolescentes à proteção integral com absoluta prioridade e à livre iniciativa e liberdade contratar das *bets* e clubes de futebol devem ser resolvidas com esta cedendo em relação àquela. Ainda que isso pareça intuitivo, há algumas considerações a mais a se fazer.

O caráter prioritário do direito da criança à proteção integral não está em oposição à liberdade econômica, ou seja não se trata de ponderar direitos fundamentais, mas de admitir a prevalência desta última como condição de legitimidade do próprio exercício da liberdade econômica das *bets* e clubes de futebol de contratar. Em outras palavras, o exercício da autonomia contratual e da livre iniciativa destas entidades privadas está condicionado opera pelos limites constitucionais, que, para além do art. 227, incluem a dignidade da pessoa humana e à proteção do consumidor infantil, estabelecido no art. 170, V da CRFB e concretizado pelo CDC.

²⁸ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica) 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 201.

De outro lado, a Lei Federal nº 13.756/2018 e 14.790/2023 estabelecem que as apostas de quotas fixas são serviço público, prestado mediante autorização e em ambiente de livre concorrência. Ou seja, o exercício da atividade econômica das *bets* se dá em ambiente regulado. Isso implica a existência de um quadro normativo imposto pelo Estado, que deve respeitar um certo equilíbrio entre as diversas forças sociais presentes neste ambiente²⁹.

Sob esta perspectiva, a autonomia contratual das *bets* e clubes de futebol, cede mais uma vez ao direito proteção integral da criança e do adolescente, mesmo com as lacunas da Portaria SPA nº 1.231/2024, uma vez que não se concebe prestação de serviço público em detrimento de direitos fundamentais.

Em ambiente regulado de prestação de serviço público, no qual as *bets* atual, os contratos de patrocínio entre clubes e *bets* não podem ser lidos apenas como exercício de liberdade negocial entre partes privadas. São instrumentos de veiculação massiva de mensagens comerciais, em espaços com intensa presença de crianças e adolescentes (estádios, transmissões televisivas, plataformas digitais, produtos licenciados, etc.). A “neutralidade” do patrocínio é artificial: a presença de uma marca no uniforme, no *backdrop* de entrevistas, em conteúdos de redes sociais oficiais de clubes e atletas produz, inevitavelmente, efeitos simbólicos sobre o público infantojuvenil.

A hiper vulnerabilidade de crianças e adolescentes enquanto consumidores, conforme consagrado pela jurisprudência, conjugada com o poder de comunicação dos clubes de futebol evidencia que a liberdade contratual, se trata de patrocínios de *bets* não pode ser exercida como se tratasse de uma relação meramente contratual.

Outro ponto central na análise das tensões expostas no presente tópico, reside na natureza peculiar dos clubes de futebol. Embora juridicamente estruturados, em sua maioria, como associações ou sociedades empresárias (SAF's), os maiores clubes de futebol ocupam

²⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 26

uma posição social que transcende em muito a de empresas comuns. São agentes de socialização, educação informal, construção de identidades e pertencimento comunitário; operam, assim, como verdadeiros “agentes culturais” com impacto profundo sobre a formação de crianças e adolescentes.

Essa dimensão simbólica que os grandes clubes do futebol brasileiro detêm há décadas os impõe deveres de reponsabilidade social, não necessariamente positivados no ordenamento. Portanto, não se trata apenas de cumprir a legislação, mas de reconhecer que os clubes de futebol, ao decidirem sua carteira de patrocinadores, colaboram ou violam a efetividade da proteção integral, que também pé dever da sociedade com um todo. A opção por manter ou celebrar contratos com empresas cuja atividade envolve riscos elevados para grupos vulneráveis não é neutra; é uma escolha que pode ser juridicamente problematizada, especialmente quando combinada com o reconhecimento normativo da hiper vulnerabilidade da criança como consumidora.

No caso específico das *bets*, o grau de risco social associado à atividade é relevante para intensificar as restrições justificáveis à liberdade econômica.

Embora a Portaria SPA nº 1.231/2024 preveja mecanismos de “jogo responsável” e vede a publicidade direcionada a crianças e adolescentes estas disposições não são suficientes para neutralizar o problema da exposição precoce e massiva de crianças e adolescentes à publicidade de *bets*. A tensão aqui não é apenas entre o direito da empresa de exercer atividade econômica lícita e a proteção da criança, mas entre dois modelos de desenvolvimento: um que monetiza comportamentos de risco e outro que busca minimizar tais riscos, sobretudo em contextos em que a capacidade de autocontrole e de tomada de decisão ainda está em formação.

A partir dessa perspectiva, a liberdade econômica das *bets* de se associarem aos clubes por meio de patrocínios deve ser submetida a um escrutínio mais rigoroso do que aquele aplicado a outros setores. O fato de a atividade ser serviço público regulado exige que se imponham

limites específicos à sua comunicação, especialmente em ambientes que constituem espaços centrais no imaginário infantil, como o futebol.

Conclusões

Ante o quanto podemos expor no presente trabalho, sumarizamos as nossas conclusões da seguinte forma:

Os clubes de futebol experimentaram um aumento exponencial de receitas com a liberação dos patrocínios nas camisas pela FIFA em 1981, que somados o aumento dos valores pagos pelos direitos de transmissão, os tranaram potências econômicas.

Mesmo com o aumento de receitas a situação financeira dos clubes de futebol sempre se caracterizou por dívidas e irresponsabilidade fiscal.

A estrutura organizacional arcaica e pouco transparente dos clubes e a situação financeira caótica levou o Estado a impor normas de organização que modernizassem a governança dos clubes, ao mesmo tempo que concedia benefícios para os clubes equalizarem as suas dívidas tributárias, previdenciárias e para com o FGTS.

A regulamentação das *bets*, pela Lei 13.756/2018 se deu quando essa modalidade de loteria já operava livremente no Brasil e focou na forma de prestação e destinação da sua arrecadação, deixando diversas lacunas na regulamentação.

A Lei 14.790/2023 preencheu algumas das lacunas deixadas pela Lei 13.756/2018 e em relação à publicidade estabeleceu vedações à publicidade voltada para crianças e adolescentes e delegou a regulamentação para o Ministério da Fazenda.

A Regulamentação do Ministério da Fazenda, consubstanciada na Portaria SPA nº 1.231/2024 estabeleceu mecanismo de “Jogo Responsável”, mas em relação à publicidade estabeleceu uma regulação genérica e insuficiente

O dever do Estado, da família e da sociedade, de proteção integral e com prioridade absoluta, para crianças e adolescentes, definido pelo art. 227 da CRFB/1988 impõe que a publicidade para esse público seja restrita.

O ECA e o CDC, concretizam o comando constitucional ao imporem, restrições à publicidade e à venda de produtos para criança e adolescentes.

A jurisprudência reconhece a condição de hipervulnerabilidade de crianças e adolescentes e restringe práticas de publicidade a este público, consideradas abusivas, nos termos do Art. 37, §2º do CDC.

A massiva presença das *bets* no futebol brasileiro, por meio de patrocínios esportivos em que suas marcas são expostas em uniformes, estádios, transmissões de TV, mídias sociais de clubes e atletas e produtos licenciados, atingindo diretamente crianças e adolescentes exige que a regulação da publicidade e dos patrocínios de *bets* aos clubes e atletas de futebol observe o dever jurídico de absoluta proteção, condicionando a liberdade econômica e a autonomia contratual dos clubes e dos patrocinadores aos direitos fundamentais do art. 227 da CRFB/1988.

A livre iniciativa e a liberdade de contratar de *bets* e clubes de futebol são passíveis de serem restringidas ante o dever de proteção absoluta à criança e ao adolescente previsto no art. 227 da CRFB/1988.

Por se tratar de serviço público e operarem em ambiente regulado os contratos de patrocínio de *bets*, não podem ser tratados como simples exercício de liberdade negocial entre particulares.

Clubes de futebol, pela sua função social e papel como agentes culturais e de socialização, têm deveres éticos e jurídicos acrescidos na escolha de patrocinadores, especialmente quando a atividade patrocinada envolve riscos elevados para grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes

A manutenção de patrocínios com *bets* em espaços e produtos acessíveis a crianças e adolescentes fragiliza a legitimidade social dos

clubes e pode ensejar responsabilização por práticas publicitárias abusivas, à luz do ECA e do CDC

O quadro normativo existente já permite sustentar a necessidade de restringir ou vedar a presença de marcas de *bets* em uniformes, estádios, transmissões e conteúdos digitais com forte audiência infantojuvenil, independentemente da edição de novas normas regulatórias

Reformas regulatórias adicionais no âmbito da publicidade de apostas em eventos esportivos são indispensáveis para compatibilizar a exploração econômica do futebol com o dever constitucional de proteção integral de crianças e adolescentes, reposicionando os patrocínios de *bets* em patamar compatível com a CRFB/1988.

CONTROLE DE USO DE RECURSOS SOCIAIS EM APOSTAS

Jader Esteves da Silva

Doutorando em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Universidade Candido Mendes (UCAM).

Especialista em Direito Público, Direito Administrativo, Direito Constitucional aplicado e Direito Militar. Graduado em Ciências Navais pela Escola Naval e em Direito pela UFF. Professor, consultor e advogado.

César Augusto Wanderley Oliveira

Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Pós-graduado em Direito Processual Civil e Direito Tributário pela Universidade Anhanguera (Uniderp). Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Legale. Graduado em Direito pela Faculdade de Rondônia (FARO). Bacharelado em Ciência de Dados e Inteligência Artificial pela Faculdade da Amazônia (UNAMA). Membro do Magistério e pesquisador da Faculdade Católica de Rondônia (FCR). Servidor Público do Município de Porto Velho.

Carolina de Moraes Azeredo Nunes

Pós-graduada em Direito Administrativo pela Faculdade Unyleya. Bacharel em Ciências da Logística e em Administração, pela Academia da Força Aérea (AFA). Curso de Atualização em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharelada em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Oficial da Força Aérea Brasileira.

Sumário: Introdução; 1. A arquitetura jurídica e a judicialização do controle;; 1.1. Da Lei nº 14.790/2023 à regulação do tema; 1.2. A ofensiva regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF); 1.3. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7721; 1.4. A decisão do STF e o desenho de um paradigma de “proteção especial”; 2. O custo social da aposta; 2.1. O que os dados mostram e o que não mostram; 2.2. Efeito substituição e consumo: hipótese, evidências e limites inferenciais; 2.3. PCE e segurança alimentar como elementos para desenho de política pública; 3. Dimensões psicossociais e a pobreza como fator de risco; 3.1. Psicologia da escassez e tomada de decisão sob restrição; 3.2. Benefícios sociais, jogo problemático, correlações, mecanismos e cautelas; 4. Mecanismos de controle tecnológico e operacional; 4.1. SIGAP e integração, entre o que é juridicamente exigível e o que é tecnicamente desejável; 4.2. Bloqueio de pagamento, trilhos financeiros, vantagens e riscos de

contorno; 4.3. Bloqueio de acesso e onboarding por status de beneficiário: eficácia e risco de “laranjas”; 5. Breve análise comparada; Conclusão; Referências.

Introdução

A regulação do mercado de apostas de quota fixa no Brasil consolidou-se, nos últimos anos, como um dos temas mais sensíveis do Direito Público contemporâneo, porque combina três vetores que raramente convivem em harmonia: (i) a institucionalização de um mercado digital de altíssima capilaridade; (ii) a assimetria informacional típica de ambientes de consumo massificado e impulsivo; e (iii) a exposição desproporcional de grupos vulneráveis a riscos financeiros e psicossociais. Nesse cenário, a tensão torna-se particularmente aguda quando se observa a possível drenagem de recursos vinculados a programas sociais — com destaque para o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) — para o ecossistema de apostas online, deslocando verbas orientadas ao mínimo existencial para uma atividade de risco econômico por definição¹.

O pano de fundo normativo é conhecido: a Lei nº 13.756/2018 inaugurou um marco legal para as apostas de quota fixa, mas foi a Lei nº 14.790/2023 que impulsionou a passagem de um cenário de expansão pouco supervisionada para uma agenda regulatória mais robusta, com o estabelecimento de deveres, proibições e parâmetros de funcionamento do setor².

¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

² BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica de apostas de quota fixa. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

A questão é que a “robustez” regulatória não se mede apenas por enunciados legislativos: ela depende da capacidade de o Estado transformar comandos normativos em mecanismos operacionais efetivos, sobretudo em um ambiente digital no qual o acesso é friccionalmente baixo e a oferta é desenhada para maximizar recorrência.

É nesse ponto que os dados técnicos referidos no debate público — notadamente a Nota Técnica nº 513/2024 do Banco Central do Brasil³ — adquirem papel estruturante. Ao indicar volume relevante de transações associadas a apostas envolvendo beneficiários de programas sociais, o documento desloca o problema do campo da mera “moralização do consumo” para o terreno do desenho institucional de políticas públicas e do dever estatal de proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Naturalmente o próprio uso desses dados exige cautela, uma vez que eles servem para dimensionar o fenômeno e orientar escolhas regulatórias, mas não autorizam, por si sós, conclusões automáticas de causalidade econômica ou diagnósticos simplistas sobre comportamento individual — risco típico de debates que tratam vulnerabilidade como “falha moral” e não como condição estrutural.

Paralelamente, a matéria ganhou densidade constitucional e institucional com a judicialização do tema, especialmente no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7721⁴, em que se discutem, de um lado, a compatibilidade do regime jurídico das apostas com a proteção do mínimo existencial e, de outro, os limites de intervenção estatal sobre escolhas individuais e sobre a livre iniciativa em um mercado formalmente autorizado por lei. A controvérsia não é apenas

³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estudo Especial nº 119/2024. 2024. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7721. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur519098/false>. Acesso em: 19 out. 2025.

“regular ou não regular”, mas como regular sem produzir estigmas, sem incentivar migração para mercados ilegais e sem fragilizar a coerência interna das políticas de assistência social.

O problema de pesquisa deste artigo pode ser formulado da seguinte forma: quais mecanismos regulatórios são juridicamente legítimos e tecnicamente viáveis para reduzir o uso de recursos de programas sociais em apostas de quota fixa, preservando o mínimo existencial, sem gerar estigmatização dos beneficiários e sem estimular contornos (laranjas, mercado ilegal, meios alternativos de pagamento)?

Quanto às hipóteses de pesquisa temos que: (i) medidas focadas nos “trilhos financeiros” (por exemplo, regras de arranjos de pagamento, obrigações para instituições financeiras e padrões operacionais de bloqueio de pagamentos) tendem a ser mais eficientes do que proibições meramente declaratórias, mas exigem governança, rastreabilidade e coordenação interinstitucional; e (ii) medidas focadas no “acesso/onboarding” por status de beneficiário (vedações cadastrais, checagens periódicas) podem produzir resultados, porém carregam maior risco de contorno por interpostas pessoas e de efeitos simbólicos indesejados (estigma e tutela excessiva), exigindo critérios fortes de proporcionalidade e desenho antifraude.

O método adotado é a análise normativa e institucional, com ênfase na Lei nº 14.790/2023 e nos atos regulatórios correlatos, bem como nos contornos da judicialização. Adicionalmente, realizou-se exame de evidências públicas secundárias, tomando os dados técnicos do Banco Central e estudos setoriais como insumos para compreensão do fenômeno, sem pretensão de inferência causal. E, por fim, foi feita breve análise comparada, voltada às experiências que iluminam escolhas regulatórias concretas em outros países que enfrentaram, recentemente, questões com algum grau de semelhança ao brasileiro.

Este artigo não pretende examinar exaustivamente a tributação do setor, discutir, em profundidade, tipificações penais ou estratégias repressivas ou oferecer estudo econométrico de impacto sobre consumo/varejo. Em termos práticos, o objetivo é oferecer um mapa

argumentativo capaz de sustentar decisões regulatórias e administrativas com racionalidade demonstrável, sem pretensão de esgotar a temática.

1. A arquitetura jurídica e a judicialização do controle

A trajetória normativa das apostas de quota fixa no Brasil revela um processo de aprendizagem institucional acelerado: primeiro, o Estado reconhece e autoriza um mercado que já operava de forma difusa; depois, corre para desenhar instrumentos de controle compatíveis com um ambiente digital marcado por alta velocidade, baixa fricção⁵ de acesso e forte assimetria informacional. O ponto relevante, para os fins deste artigo, é que a regulação não se limita a “permitir” a atividade; ela é chamada a decidir quais riscos são toleráveis, quais devem ser mitigados e, sobretudo, quais devem ser prevenidos quando incidem de modo agravado sobre públicos vulneráveis — como ocorre no debate sobre o uso de recursos de programas sociais em apostas⁶⁻⁷.

Do ponto de vista jurídico-institucional, isso desloca a discussão para duas dimensões que caminham juntas: a dimensão normativa — o que a lei e os atos infralegais proíbem, permitem e impõem — e a dimensão operacional — como essas escolhas se transformam em mecanismos verificáveis de compliance, rastreabilidade, fiscalização e

⁵ Neste artigo, ‘fricção’ designa o conjunto de medidas regulatórias e operacionais que aumentam, de modo intencional e proporcional, o custo temporal, procedimental ou financeiro da realização de apostas, com o objetivo de reduzir decisões impulsivas, conter padrões compulsivos e ampliar a rastreabilidade das transações, sem recorrer a proibições abstratas de baixa efetividade.

⁶ BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica de apostas de quota fixa. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analis_e_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

sanção. É nesse encontro entre norma e operacionalização que a judicialização ganha espaço: quando o arranjo regulatório é percebido como insuficiente para proteger o mínimo existencial, surge pressão por medidas mais incisivas; quando é percebido como excessivo ou estigmatizante, abre-se caminho para contestação constitucional sob a chave da liberdade, isonomia e livre iniciativa⁸⁻⁹.

1.1. Da Lei nº 14.790/2023 à regulação do tema

O marco inicial do setor está associado à Lei nº 13.756/2018, que enquadrou as apostas de quota fixa no campo das loterias e abriu a porta para um mercado¹⁰ que, na prática, já se expandia por vias digitais e transfronteiriças. Porém, foi a Lei nº 14.790/2023 que intensificou a passagem do permissivo genérico para um modelo regulatório mais exigente, ao estruturar diretrizes, condições de funcionamento e proibições relevantes, inclusive aquelas voltadas à proteção de públicos sensíveis e à integridade do ambiente de apostas.

Para o recorte deste trabalho, interessa destacar que a Lei nº 14.790/2023 opera como um ponto de inflexão pois reforça a ideia de que a exploração econômica da atividade deve ser acompanhada de deveres de prevenção, controle e responsabilidade — o que inclui, em termos regulatórios, a criação de “barreiras” que reduzam danos previsíveis e socialmente custosos. Ainda assim, a experiência recente

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7721. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur519098/false>. Acesso em: 19 out. 2025.

⁹ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Informações n. 00106/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU NUP. ADI 7721. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-envia-ao-stf-informacao-presidencial-sobre-medidas-para-organizar-atividade-das-bets/info1062024ADI7721.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 26 dez. 2025.

mostra que a lei, por si só, não resolve o problema quando o desafio é altamente operacional: impedir que determinados fluxos, inclusive os vinculados a benefícios sociais, ingressem de modo recorrente nas plataformas exige escolhas técnicas e mecanismos de *enforcement* que, em geral, dependem de regulação infralegal e coordenação interinstitucional.

1.2. A ofensiva regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF)

Nesse contexto, a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) assume papel central como instância reguladora. O movimento regulatório observado a partir de 2024 indica uma tentativa de construir, em camadas, um regime de funcionamento baseado em credenciamento/autorização, deveres de integridade, prevenção a ilícitos e instrumentos de rastreabilidade — com ênfase nas etapas de identificação do usuário, no controle de transações e na conformidade dos meios de pagamento¹¹⁻¹².

Do ponto de vista técnico-jurídico, é especialmente relevante a opção por disciplinar “trilhos financeiros” como vetor de controle. Quando a regulação concentra esforços em como o dinheiro entra e sai — e em quais instituições e arranjos podem processar esses fluxos — ela tende a ganhar capacidade de fiscalização e resposta, porque a transação deixa rastros auditáveis e se submete a obrigações de *compliance* já presentes no sistema financeiro¹³. Nessa linha, o debate brasileiro

¹¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Sistema de Gestão de Apostas - SIGAP. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/sistema-de-gestao-de-apostas-sigap>. Acesso em: 21 nov. 2025.

¹² BRASIL. Portaria SPA/MF nº 561, de 8 de abril de 2024. Regulamenta o sistema de apostas. Poder360, 2024. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2024/04/PORTARIA_SPA_MF_No_561_DE_8_DE_ABRIL_DE_2024_PORTARIA_SPA_MF_No.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

¹³ MASTERCARD. Regulamento dos arranjos de pagamento da Mastercard. 2025. Disponível em:

dialoga com uma premissa simples: é mais fácil controlar o pagamento do que controlar a vontade¹⁴.

Entretanto, os dados técnicos divulgados no debate público — em especial aqueles associados ao Banco Central — elevaram a pressão por medidas específicas direcionadas a beneficiários de programas sociais, não apenas como pauta moral ou simbólica, mas como questão de desenho de política pública e de proteção do mínimo existencial. A discussão, então, passa a exigir maior precisão regulatória. Se a intervenção pretendida é impedir o uso de recursos de programas sociais, é indispensável definir o objeto exato do bloqueio – acesso? cadastro? pagamento? publicidade? –, o momento do bloqueio – *onboarding*? *login*? transação? – e os riscos de contorno e estigma que cada mecanismo carrega¹⁵.

1.3. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7721

A judicialização do tema, no plano constitucional, expressa justamente o conflito entre modelos regulatórios possíveis. Na ADI 7721, proposta por entidade representativa do comércio, o regime das apostas foi questionado sob a alegação de que a disciplina legal e regulatória — ao menos como percebida pelos autores — seria incapaz de conter externalidades negativas relevantes, com impactos sobre renda

<https://www.mastercard.com/content/dam/mccom/lac/br/participantes-arranjo-mastercard/pdf/reg-2025.02-regulamento-dos-arranjos-de-pagamento-da-mastercard-vf.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2025.

¹⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_e_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁵ PERNAMBUCO. Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Nota Técnica 39 – Como as Apostas Online Estão Comprometendo o Poder de Compra das Famílias no Bolsa Família. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/composicao/dipes-1/publicacoes/NotaTcnica39AnlisedoPoderdeCompraEquivalentePCE.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2025.

familiar, consumo e vulnerabilidade social. O debate, nesse ponto, é menos sobre a existência do mercado, já reconhecido legalmente, e mais sobre a suficiência do Estado em criar barreiras proporcionais a riscos previsíveis, inclusive aqueles associados ao endividamento, ao jogo problemático e à exposição de públicos sensíveis.¹⁶

Em termos argumentativos, a controvérsia constitucional costuma orbitar quatro núcleos: (i) a invocação da dignidade da pessoa humana e da proteção do mínimo existencial como limites materiais ao desenho de mercados de risco; (ii) a discussão sobre efeitos macroeconômicos e sociais da drenagem de recursos, notadamente em camadas de menor renda; (iii) a proteção de crianças e adolescentes contra publicidade e indução ao consumo; e (iv) o problema clássico do Direito Regulatório: a linha tênue entre prevenção de danos e paternalismo estatal, com o risco de estigmatização seletiva¹⁷.

Também é relevante notar que, no polo oposto, a defesa institucional do marco regulatório tende a enfatizar que a proibição integral ou a compressão excessiva do mercado pode produzir efeito paradoxal: fortalecer a clandestinidade e, com ela, reduzir instrumentos de controle, rastreabilidade e proteção ao consumidor — cenário em que o “risco social” não desaparece, apenas muda de lugar e perde supervisão.

¹⁶ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Informações n. 00106/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU NUP. ADI 7721. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-envia-ao-stf-informacao-presidencial-sobre-medidas-para-organizar-atividade-das-bets/info1062024ADI7721.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

¹⁷ FIOCRUZ. Radis de agosto mostra os riscos das bets para a saúde. Portal Fiocruz, 2025. Disponível em: <https://fiocruz.br/noticia/2025/08/radis-de-agosto-mostra-os-riscos-das-bets-para-saude>. Acesso em: 10 dez. 2025.

1.4. A decisão do STF e o desenho de um paradigma de “proteção especial”

No final de 2024, o Supremo Tribunal Federal passou a operar como ator relevante na calibragem do modelo regulatório ao analisar medidas cautelares relacionadas às ADIs sobre o tema. Do ponto de vista institucional, esse movimento é significativo pois indica que a Corte não se limitou a um exame abstrato do marco legal, mas dialogou com a urgência regulatória e com a necessidade de evitar danos sociais dificilmente reversíveis, sobretudo em matéria de vulnerabilidade econômica e proteção de crianças e adolescentes.

A orientação cautelar passou a combinar, de forma pragmática, pelo menos três frentes. A primeira delas recaiu sobre o cadastramento e o acesso: ao admitir medidas que dificultem a abertura de novas contas por beneficiários de programas sociais, o STF sinalizou a ideia de “proteção especial” para um grupo que, por definição, já se encontra em situação de fragilidade socioeconômica¹⁸ — ainda que tal caminho carregue, como contrapartida, o risco de contorno por interpostas pessoas e o risco de estigma, o que exige desenho antifraude e proporcionalidade fina.

A segunda envolveu o cuidado com efeitos retroativos e direitos patrimoniais, tema que aparece quando se discute bloqueio de contas já existentes, impedimento de saque ou medidas de congelamento. A tensão aqui é clara: a busca por efetividade regulatória não pode ignorar garantias mínimas de previsibilidade e proteção contra restrições patrimoniais desproporcionais, sob pena de produzir litigiosidade em cadeia e instabilidade regulatória.¹⁹

¹⁸ JOTA. Bets: Fux suspende bloqueio de contas ativas de beneficiários do Bolsa Família. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/bets-fux-suspende-bloqueio-de-contas-ativas-de-beneficiarios-do-bolsa-familia>. Acesso em: 19 dez. 2025.

¹⁹ JOTA. Bets: Fux suspende bloqueio de contas ativas de beneficiários do Bolsa Família. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/bets-fux-suspende-bloqueio-de-contas-ativas-de-beneficiarios-do-bolsa-familia>.

A terceira foi a publicidade, sobretudo no que toca a crianças e adolescentes e à vedação de mensagens que associem o jogo à ascensão social fácil. Esse ponto não é acessório: publicidade é parte estrutural do modelo de negócios e, por isso, também é parte estrutural do risco²⁰. Ao antecipar ou reforçar restrições nesse campo, a lógica cautelar sugere que a proteção não se realiza apenas “no pagamento” ou “no cadastro”, mas também na contenção da indução ao comportamento de risco, especialmente em públicos mais suscetíveis.²¹

Em síntese, a judicialização não substitui a regulação; ela a pressiona e, em alguma medida, a reorganiza. O resultado prático é que o debate brasileiro passou a exigir um refinamento conceitual essencial para o que se pretende discutir adiante. Distinguir instrumentos voltados ao acesso/cadastro e instrumentos voltados ao trilho financeiro, avaliando, em cada caso, eficácia provável, riscos de contorno, custo de implementação e compatibilidade constitucional. A partir daqui, a pergunta deixa de ser “se” deve haver controle e passa a ser “qual controle gera mais proteção com menos dano colateral”.

2. O custo social da aposta

A discussão sobre apostas de quota fixa tende a oscilar entre dois extremos pouco úteis. De um lado, a celebração do mercado como “entretenimento” e “inovação”. De outro, a condenação moralizante do apostador como se ele fosse um desvio individual ambulante. Para fins de política pública, nenhum dos dois enquadramentos é suficiente. O ponto economicamente relevante, aqui, é compreender o fenômeno como um conjunto de fluxos financeiros recorrentes, concentrados e

suspende-bloqueio-de-contas-ativas-de-beneficiarios-do-bolsa-familia. Acesso em: 19 dez. 2025..

²⁰ *Ibidem*..

²¹ FIOCRUZ. Radis de agosto mostra os riscos das bets para a saúde. Portal Fiocruz, 2025. Disponível em: <https://fiocruz.br/noticia/2025/08/radis-de-agosto-mostra-os-riscos-das-bets-para-saude>. Acesso em: 10 dez. 2025.

potencialmente regressivos, cujo impacto mais sensível recai sobre grupos já expostos à restrição orçamentária e a choques de renda. É por isso que, quando esses fluxos passam a se relacionar com benefícios de transferência de renda, o problema deixa de ser apenas “consumo privado” e passa a se conectar com a própria finalidade da política social e com a proteção do mínimo existencial²²⁻²³.

O insumo empírico mais relevante para esse diagnóstico, no debate brasileiro recente, é o estudo técnico do Banco Central do Brasil sobre mercado de apostas online e perfil dos apostadores, frequentemente utilizado como base para dimensionar a magnitude das transações e para indicar padrões de comportamento de pagamento.²⁴ O mérito do documento, para o recorte deste artigo, não está em evidenciar causalidades complexas, mas em oferecer elementos para uma leitura institucional pois se trata de um fenômeno financeiramente significativo, operado por trilhos de pagamento rastreáveis, e que pode envolver parcela relevante de usuários em situação de vulnerabilidade, inclusive beneficiários de programas sociais. Em termos regulatórios, isso importa porque aquilo que é rastreável pode ser regulado com maior precisão.

²² BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_e_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

²³ BAKER, Scott R.; BALTHROP, Justin; JOHNSON, Mark J.; KOTTER, Jason D.; PISCIOTTA, Kevin. Gambling away stability: sports betting's impact on vulnerable households. SSRN, 30 jun. 2024. 79 p. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4881086>. Acesso em: 27 nov. 2025.

²⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE. 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/09/estudo-apostas-bc-24set2024.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

2.1. O que os dados mostram e o que não mostram

Do ponto de vista metodológico, é fundamental separar “evidência de fluxo”²⁵ de “evidência de impacto”²⁶. O estudo do Banco Central oferece sobretudo uma visão sobre volume, recorrência e instrumentos de pagamento associados às apostas, permitindo inferir que o mercado se tornou, em grande medida, um componente ordinário do cotidiano financeiro de parte da população. Esse tipo de evidência é decisivo para o desenho regulatório porque revela a materialidade do problema. Não se trata de evento episódico, mas de um padrão de transações que pode competir com despesas essenciais em orçamentos domésticos comprimidos.²⁷

O que os dados, por si só, não entregam é a prova automática de que a aposta causa pobreza ou de que todo apostador é um dependente. A economia do comportamento sob escassez é mais sutil, uma vez que as pessoas em restrição de renda podem buscar apostas como expectativa de ganho rápido, mecanismo de esperança, escape ou até tentativa

²⁵ A evidência de fluxo refere-se a dados e informações que demonstram a execução das atividades e o movimento de recursos (como informações, dinheiro, materiais ou pessoas) dentro de um programa ou organização.

²⁶ A evidência de impacto refere-se a dados e informações que demonstram as mudanças, efeitos ou resultados de longo prazo (positivos ou negativos) que ocorreram como consequência da intervenção do programa.

²⁷ “Ainda em relação ao perfil dos apostadores, estima-se que, em agosto de 2024, 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família (PBF) enviaram R\$ 3 bilhões às empresas de aposta utilizando a plataforma Pix, sendo a mediana dos valores gastos por pessoa de R\$ 100. Dessas pessoas apostadoras, 4 milhões (70%) são chefes de família (quem de fato recebe o benefício) e enviaram R\$ 2 bilhões (67%) por Pix para as bets.” BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_e_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

irracional de recomposição orçamentária²⁸, mas isso não se confunde com um nexo causal linear e universal. O que se pode afirmar, com segurança metodológica, é que a combinação entre baixa renda, impulsividade induzida por plataformas e fricção mínima de pagamento aumenta a probabilidade de danos financeiros e de agravamento de vulnerabilidades, sobretudo quando não há instrumentos de contenção efetivos.

2.2. Efeito substituição e consumo: hipótese, evidências e limites inferenciais

A hipótese do “efeito substituição” — a ideia de que o dinheiro destinado às apostas reduz o gasto em outros bens e serviços — é intuitiva e, por isso mesmo, perigosa quando afirmada como verdade incontroversa. Em termos acadêmicos, ela deve ser formulada com o cuidado que se exige de uma boa análise regulatória, devendo ser tratada como hipótese plausível, apoiada em evidências indicativas, mas reconhecendo limites de mensuração e atribuição causal. Estudos setoriais e relatórios de consultoria têm apontado a preocupação com deslocamento de consumo, sobretudo em segmentos populares, mas é preciso tratá-los como insumos de diagnóstico e não como prova definitiva, inclusive porque metodologias e premissas variam amplamente.²⁹

²⁸ “O **perfil sem reservas** e o **perfil caderneta** são os que mais buscam nas bets ganhos rápidos, como uma solução imediata para as dificuldades financeiras, associando as apostas às necessidades. Em contrapartida, o **perfil diversifica** é o quem ais encara as apostas como forma de diversão.” ANBIMA. Raio-x do investidor brasileiro. 8ª edição, 2024. Disponível em: <https://www.anbima.com.br/data/files/AB/A3/C2/A8/88C76910FCADB769B82BA2A8/Raio-X-do-Investidor-Brasileiro-8-edicao.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025. *grifou-se*

²⁹ PWC STRATEGY. O impacto das apostas esportivas no consumo. 2024. Disponível em:

Ainda assim, mesmo sob prudência inferencial, o efeito substituição tem relevância institucional pois em orçamento doméstico rigidamente limitado, crescimento de uma despesa recorrente tende a pressionar outras rubricas. Quando a despesa adicional é uma atividade de risco com expectativa matemática desfavorável ao usuário no longo prazo, o potencial de dano distributivo se intensifica³⁰. Não é que apostar seja automaticamente ruína; é que apostar com frequência, em contexto de baixa renda e alta indução publicitária, costuma ser uma política privada de autossabotagem— e o Estado não pode fingir que não vê quando isso se conecta a transferências destinadas à sobrevivência³¹ e com impactos psicológicos severos³².

2.3. PCE e segurança alimentar como elementos para desenho de política pública

É nesse ponto que a Nota Técnica da Fundação Joaquim Nabuco, ao analisar o comprometimento do poder de compra equivalente (PCE)

[https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consomo_pub_strategy_2024.pdf](https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf). Acesso em: 25 nov. 2025.

³⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

³¹ FOPPA, Gabrielle Terezinha; ROZA, Thiago Henrique; TELLES, Lisieux Elaine de Borba. Online sports betting as an expression of antisocial behavior. *Brazilian Journal of Psychiatry*, São Paulo, v. 46, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbp/a/dpxLp8fZ43NrLxnHGt3KTDC/?format=pdf&lang=en#:~:text=OSB%20is%20patronized%20by%20individuals,or%20to%20support%20their%20habit>. Acesso em: 14 nov. 2025.

³² KRISTENSEN, Joakim Hellumbråten; PALLESEN, Ståle; BAUER, Jonas; LEINO, Tony; GRIFFITHS, Mark D.; EREVIK, Eilin K. Suicidality among individuals with gambling problems: a meta-analytic literature review. *Psychological Bulletin*, Washington, DC, 2024. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/fulltext/2024-35228-001.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2025.

em famílias vinculadas ao Bolsa Família, fornece um eixo interpretativo particularmente útil. A discussão não é apenas sobre gasto, mas sobre capacidade real de compra e sobre o risco de substituição de consumo essencial, com repercussões diretas sobre segurança alimentar e bem-estar. Se o programa social existe para reduzir insegurança e vulnerabilidade, é razoável supor que a drenagem sistemática de parcela desses recursos para apostas é um desvio de finalidade sob a ótica do interesse público e um risco material ao mínimo existencial sob a ótica dos direitos sociais³³.

Essa constatação, porém, não autoriza conclusões simplistas como a de limitar, de forma precipitada, a liberdade do beneficiário. A resposta estatal mais sofisticada — e mais defensável juridicamente — é a calibração do ambiente e não a moralização do indivíduo, principalmente quando a evidência pública sugere risco significativo de dano social concentrado. Em outras palavras, a intervenção regulatória deve buscar reduzir o dano provável com o menor custo colateral possível, evitando estigma e prevenindo contornos. É aqui que o diagnóstico econômico se conecta diretamente à arquitetura regulatória. Medidas desenhadas para aumentar fricção, limitar exposição e controlar trilhos financeiros podem ser menos invasivas do que proibições simbólicas e, ao mesmo tempo, mais eficazes do que a mera pedagogia estatal que, sozinha, raramente vence uma plataforma com design comportamental agressivo³⁴.

Em síntese, o diagnóstico econômico que interessa ao Direito Regulatório não é uma narrativa totalizante sobre “culpa” ou “virtude”,

³³ PERNAMBUCO. Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Nota Técnica 39 – Como as Apostas Online Estão Comprometendo o Poder de Compra das Famílias no Bolsa Família. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/composicao/dipes-1/publicacoes/NotaTcnica39AnlisedoPoderdeCompraEquivalentePCE.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2025.

³⁴ DE OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares. A legalização das apostas e Transtorno de Jogo. *Junguiana, [S. l.]*, v. 42, p. 1–11, 2024. DOI: 10.70435/junguiana.v42.120. Disponível em: <https://junguiana.sbpa.org.br/revista/article/view/120>. Acesso em: 28 nov. 2025.

mas um conjunto de constatações operacionais. Existe um mercado financeiramente expressivo, de risco de dano regressivo, com sinais de pressão sobre poder de compra em grupos vulneráveis e instrumentos tecnicamente possíveis de intervenção, sobretudo nos trilhos de pagamento, que podem reduzir o problema sem converter o beneficiário em alvo simbólico de tutela pública³⁵. A partir desse quadro, o próximo passo do artigo é examinar as dimensões psicossociais e comportamentais que ajudam a explicar por que esse risco se concentra — e por que, se a regulação errar o alvo, ela pode apenas empurrar o problema para a clandestinidade, com menos controle e mais dano.

3. Dimensões psicossociais e a pobreza como fator de risco

A leitura econômica, embora indispensável, não esgota o problema. Se o objetivo é compreender por que determinadas camadas sociais tendem a sofrer mais danos com apostas online — e por que a resposta regulatória precisa ser calibrada com cuidado — é necessário incorporar uma dimensão psicossocial. A interação entre escassez material, ambiente digital de alta indução e mecanismos comportamentais que tornam a aposta particularmente atraente como promessa de “saída rápida”. Nesse ponto, a aposta deixa de ser apenas uma decisão individual isolada e passa a funcionar, muitas vezes, como um produto comportamentalmente desenhado para capturar atenção, afetos e expectativas, sobretudo quando a vida cotidiana já é marcada por

³⁵ PERNAMBUCO. Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Nota Técnica 39 – Como as Apostas Online Estão Comprometendo o Poder de Compra das Famílias no Bolsa Família, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/composicao/dipes-1/publicacoes/NotaTcnica39AnlisedoPoderdeCompraEquivalentePCE.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2025.

restrição financeira, instabilidade e ausência de margens de segurança³⁶⁻³⁷.

Essa chave interpretativa não é um adorno acadêmico, uma vez que altera o eixo da discussão jurídica. Se o fenômeno for tratado como mera “falha moral”, a tendência regulatória será punitiva e estigmatizante, com pouca efetividade e alto custo colateral. Se, ao contrário, for compreendido como risco previsível de um mercado estruturado sobre fricção mínima e reforços psicológicos, a resposta estatal mais defensável se aproxima da lógica de redução de danos: diminuir exposição, aumentar fricção, limitar perdas e dificultar padrões compulsivos — especialmente em grupos que, por condição socioeconômica, já estão em posição assimétrica³⁸⁻³⁹.

3.1. Psicologia da escassez e tomada de decisão sob restrição

A pobreza não é apenas uma questão de menor disponibilidade orçamentária. Em contextos onde haja menor previsibilidade e capacidade de absorver situações inesperadas, decisões de risco não se explicam satisfatoriamente por um modelo racional abstrato de preferências estáveis. O que se observa, reiteradamente, é que a escassez opera como um estado de pressão cognitiva e emocional. A mente prioriza o curto prazo, aumenta a sensibilidade a recompensas imediatas

³⁶ FIOCRUZ. Radis de agosto mostra os riscos das bets para a saúde. Portal Fiocruz, 2025. Disponível em: <https://fiocruz.br/noticia/2025/08/radis-de-agosto-mostra-os-riscos-das-bets-para-saude>. Acesso em: 10 dez. 2025.

³⁷ FIOCRUZ. “As bets colocaram um cassino em cada bolso”. Radis, 2025. Disponível em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/entrevista/saude-mental/as-bets-colocaram-um-cassino-em-cada-bolso/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

³⁸ FIOCRUZ BRASÍLIA. Jogos de Aposta: Cuidado na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). 2024. Disponível em: <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/jogos-de-aposta-cuidado-na-rede-de-atencao-psicossocial-raps/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

³⁹ FIOCRUZ. Radis de agosto mostra os riscos das bets para a saúde. Portal Fiocruz, 2025. Disponível em: <https://fiocruz.br/noticia/2025/08/radis-de-agosto-mostra-os-riscos-das-bets-para-saude>. Acesso em: 10 dez. 2025.

e tende a subestimar perdas prováveis quando a alternativa percebida é a manutenção do sofrimento cotidiano⁴⁰. Nesse ambiente, a aposta se apresenta como um dispositivo de esperança, um mecanismo que promete mudança instantânea com esforço mínimo, precisamente porque conversa com a urgência da vida sob restrição.

O problema se torna mais agudo quando esse mecanismo psicológico é potencializado por plataformas digitais que reduzem a fricção ao nível do reflexo. O “cassino no bolso” não é metáfora gratuita, ele descreve uma arquitetura de disponibilidade permanente, estímulos repetidos, recompensas intermitentes e incentivos à recorrência, em um contexto no qual a decisão não é tomada uma vez, mas reencenada diariamente. Nesses termos, a vulnerabilidade não é apenas do indivíduo, mas sim do ambiente decisório. E é justamente aí que o Direito Regulatório encontra seu espaço mais legítimo, porque não se trata de substituir escolhas individuais por tutela estatal ampla, mas de reduzir assimetrias e conter danos em mercados cujo desenho eleva previsivelmente a probabilidade de perda em públicos vulneráveis⁴¹.

3.2. Benefícios sociais, jogo problemático, correlações, mecanismos e cautelas

O passo seguinte é compreender por que a literatura empírica e os registros populacionais tendem a encontrar associação entre desvantagem social e maior gravidade de danos relacionados ao jogo. Estudos com dados de registro na Noruega, por exemplo, indicam

⁴⁰ FOPPA, Gabrielle Terezinha; ROZA, Thiago Henrique; TELLES, Lisieux Elaine de Borba. Online sports betting as an expression of antisocial behavior. *Brazilian Journal of Psychiatry*, São Paulo, v. 46, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbp/a/dpxLp8fZ43NrLxnHGt3KTDC/?format=pdf&lang=en#:~:text=OSB%20is%20patronized%20by%20individuals,or%20to%20support%20their%20habit>. Acesso em: 14 nov. 2025.

⁴¹ FIOCRUZ. “As bets colocaram um cassino em cada bolso”. Radis, 2025. Disponível em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/entrevista/saude-mental/as-bets-colocaram-um-cassino-em-cada-bolso/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

relações relevantes entre renda e transtornos associados ao jogo, e entre desvantagem social e severidade do comportamento de apostar, sugerindo que o risco não se distribui aleatoriamente na sociedade⁴²⁻⁴³. Essas evidências não devem ser usadas como sentença sobre indivíduos, mas como indicação de que ambientes de vulnerabilidade e restrição podem amplificar a probabilidade de trajetórias problemáticas, sobretudo quando a oferta é massiva e o controle é baixo.

A ligação com programas sociais, nesse cenário, adiciona um elemento institucional decisivo. Os benefícios de transferência de renda não são apenas dinheiro em conta, são instrumentos de política pública orientados a reduzir insegurança, proteger capacidades mínimas e evitar que famílias atravessem certos limiares de privação. Quando parte desse fluxo passa a alimentar apostas de modo recorrente, o risco social deixa de ser difuso e passa a tocar diretamente a finalidade pública do gasto social. Aqui, o ponto central não é moralizar o consumo do beneficiário, mas reconhecer que o custo do dano tende a ser socializado: o aumento de endividamento, sofrimento psíquico e instabilidade familiar pressiona, em cascata, redes de assistência e de saúde, inclusive a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), que passa a lidar com repercussões do jogo problemático como componente de sofrimento mental e social⁴⁴.

⁴² LATVALA, Tiina A.; LINTONEN, Tomi P.; BROWNE, Matthew; ROCKLOFF, Matthew; SALONEN, Anne H. Social disadvantage and gambling severity: a population-based study with register-linkage. The European Journal of Public Health, Oxford, v. 31, n. 6, p. 1217-1223, 2021. DOI: 10.1093/eurpub/ckab162. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8643406/pdf/ckab162.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

⁴³ GIRARD, Lisa-Christine; LEINO, Tony; GRIFFITHS, Mark D.; PALLESEN, Ståle. Income and gambling disorder: A longitudinal matched case-control study with registry data from Norway. SSM – Population Health, [S.l.], v. 24, p. 101504, 2023. DOI: 10.1016/j.ssmph.2023.101504. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10498297/pdf/main.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

⁴⁴ FIOCRUZ BRASÍLIA. Jogos de Aposta: Cuidado na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). 2024. Disponível em: <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/jogos-de-aposta-cuidado-na-rede-de-atencao-psicossocial-raps/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

Essa constatação tem uma consequência regulatória importante. Se a vulnerabilidade amplifica o risco e se o mercado é estruturado para minimizar fricção e maximizar recorrência, então a resposta estatal não pode depender apenas de campanhas educativas, tampouco de proibições simbólicas de baixa implementabilidade. Ela precisa dialogar com mecanismos concretos de contenção — particularmente aqueles que limitam perdas e reduzem padrões compulsivos — sem produzir estigma e sem empurrar o usuário para alternativas clandestinas com ainda menos proteção. A racionalidade jurídica dessa conclusão está na ideia de proporcionalidade regulatória, ou seja, quanto maior a previsibilidade do dano e a assimetria do ambiente decisório, maior a legitimidade de intervenções calibradas que protejam capacidades mínimas sem infantilizar o sujeito.

Em resumo, o recorte psicossocial reforça duas mensagens que interessam diretamente ao objetivo do artigo. Primeiro, a vulnerabilidade não é uma característica do beneficiário, mas um amplificador de risco em ambientes de indução comportamental e fricção mínima. Segundo, quando a aposta se conecta a fluxos de política social, a regulação precisa ser desenhada para reduzir dano provável com o menor custo colateral possível — e isso exige separar, com rigor, o que é intervenção legítima no ambiente do que seria tutela estigmatizante sobre o indivíduo. Assim sendo, quais mecanismos operacionais e tecnológicos podem materializar essa proteção de modo efetivo, auditável e constitucionalmente sustentável? É a reflexão que desejamos provocar a seguir.

4. Mecanismos de controle tecnológico e operacional

Se os tópicos anteriores mostram que o problema é real e que a vulnerabilidade amplifica o risco, este tópico busca enfrentar, mesmo que parcialmente, a dificuldade da regulação, buscando transformar comandos normativos em mecanismos operacionais auditáveis. Em matéria de apostas online, a pergunta não é apenas se o Estado “quer”

restringir determinados fluxos, como o uso de recursos vinculados a programas sociais, mas se ele dispõe de arranjos institucionais, bases de dados, trilhas de pagamento e padrões técnicos capazes de fazer a restrição acontecer sem produzir efeitos colaterais maiores do que o dano que se quer evitar.

A experiência recente do Brasil sugere que a operacionalização do controle passa por dois eixos complementares: um eixo de governança setorial, que organiza o ecossistema autorizado e seus deveres – cadastro, integridade, rastreabilidade, auditoria –, e um eixo financeiro, que atua sobre os meios de pagamento e sobre a prevenção de transações indesejadas. O primeiro eixo costuma se materializar em instrumentos como sistemas de gestão e supervisão do setor; o segundo, em normas e padrões que obrigam instituições e arranjos a reconhecer, filtrar, recusar e registrar transações, especialmente quando se deseja criar fricção real contra um comportamento socialmente danoso⁴⁵⁻⁴⁶.

4.1. SIGAP e integração, entre o que é juridicamente exigível e o que é tecnicamente desejável

Do ponto de vista institucional, o SIGAP — Sistema de Gestão de Apostas — simboliza a tentativa de construir um centro de gravidade regulatório. Um ambiente em que operadores autorizados e regulador compartilham parâmetros mínimos de governança, obrigações de integridade e mecanismos de supervisão. O valor desse tipo de sistema, para o tema deste artigo, não está em ser uma solução definitiva, mas em permitir que o regulador estabeleça padrões verificáveis: quem pode

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Sistema de Gestão de Apostas - SIGAP. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/sistema-de-gestao-de-apostas-sigap>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁴⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_e_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

operar, sob quais condições, com quais obrigações e com quais mecanismos de responsabilização quando houver descumprimento. Sem essa infraestrutura, qualquer política de controle de apostas tende a flutuar entre a informalidade e a repressão episódica⁴⁷.

No entanto, quando o objetivo é especificamente impedir que recursos de programas sociais sejam utilizados em apostas, a dificuldade central não é só identificar o operador, mas conectar, com segurança jurídica e técnica, o *status* do usuário, aqui falando daquele que também é beneficiário, a mecanismos de controle que funcionem na prática. Essa conexão pode ocorrer por camadas pois quanto mais o desenho depender de consultas em tempo real, integrações robustas e atualizações de base, maior o custo de implementação e maior o risco de falhas operacionais que gerem injustiças individuais, como bloqueios indevidos, dificuldades de saque, restrições assimétricas. Por isso, atos regulatórios infralegais que disciplinem deveres operacionais precisam ser lidos com lente de viabilidade. A boa regulação não exige o impossível; ela exige o implementável — e pune o seu descumprimento.

Nesse contexto, a Portaria SPA/MF nº 561/2024 é referida no debate como exemplo de detalhamento infralegal voltado a organizar requisitos de operação e controle. Normas infralegais como essa funcionam como ponte entre lei e realidade, e é nessa ponte que se decide se haverá controle efetivo ou apenas retórica regulatória. A qualidade dessa conexão depende de como o regulador traduz obrigações em processos técnicos claros, verificáveis e sancionáveis.

4.2. Bloqueio de pagamento, trilhos financeiros, vantagens e riscos de contorno

O controle via trilhos financeiros tem um atrativo evidente pois pagamentos deixam rastros, passam por intermediários regulados e se

⁴⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Sistema de Gestão de Apostas - SIGAP. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/sistema-de-gestao-de-apostas-sigap>. Acesso em: 21 nov. 2025.

submetem a padrões de *compliance* já consolidados no sistema financeiro e nos arranjos de pagamento. Em termos de desenho institucional, isso significa que é possível reduzir o problema sem transformar a política pública em uma disputa permanente com a subjetividade do usuário. O Estado tem mais capacidade de controlar o fluxo do dinheiro do que de controlar a vontade — especialmente quando a vontade é alimentada por plataformas desenhadas para incentivar recorrência, como já discutido anteriormente. Aqui, além de uma política abrangente e multissetorial, como ocorre com o tabagismo⁴⁸, faz-se necessária uma intervenção econômica.

Nesse eixo, normas e padrões internos de arranjos de pagamento assumem papel relevante, porque condicionam como transações são classificadas, autorizadas, recusadas e registradas. O regulamento de arranjos de pagamento da Mastercard, por exemplo⁴⁹, evidencia que há uma camada privada de governança transacional capaz de impor requisitos a participantes e de organizar regras de processamento — o que, quando articulado a objetivos regulatórios públicos, pode permitir respostas mais eficientes do que medidas puramente declaratórias. Isso não significa “privatizar” a regulação, mas reconhecer que mercados digitais operam sobre infraestrutura privada e que parte da eficácia estatal depende de como o regulador dialoga com essa infraestrutura.

⁴⁸ SILVA, Sandra Tavares da; MARTINS, Mariana Campos; FARIA, Franciane Rocha de; COTTA, Rosângela Minardi Mitre. Combate ao tabagismo no Brasil: a importância estratégica das ações governamentais. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 539-552, fev. 2014. DOI: 10.1590/1413-81232014192.19802012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Wq3hFwwN8m8JBfZ3sd4nCvF/?lang=pt>. Acesso em: 30 nov. 2025.

⁴⁹ MASTERCARD. Regulamento dos arranjos de pagamento da Mastercard. 2025. Disponível em: <https://www.mastercard.com/content/dam/mccom/lac/br/participantes-arranjo-mastercard/pdf/reg-2025.02-regulamento-dos-arranjos-de-pagamento-da-mastercard-vf.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2025.

Além disso, iniciativas do Banco Central voltadas a obrigar instituições a rejeitar pagamentos para contas usadas em fraudes ilustram, ainda que em outro contexto, a possibilidade de estruturar deveres operacionais de recusa e contenção de transações quando há risco sistêmico e necessidade de resposta coordenada. A transposição direta desse modelo para o tema das apostas exige cautela, porque o fundamento e o objeto são distintos; mas a lógica institucional — recusar transações identificadas como indesejadas, com trilha de auditoria e obrigação de compliance — é um precedente relevante para pensar instrumentos de bloqueio de pagamento, sobretudo em arranjos baseados em PIX e transferências instantâneas.⁵⁰

A contrapartida, entretanto, é que medidas centradas em pagamento podem deslocar o comportamento para rotas alternativas, inclusive para operadores ilegais, meios de pagamento menos rastreáveis ou para o uso de interpostas pessoas. Por isso, bloquear pagamento não é solução isolada; é peça de um mosaico que precisa combinar fricção, monitoramento e *enforcement* contra a ilegalidade, sob pena de apenas empurrar o problema para fora do campo iluminado pelo regulador. Se a regra reduz a aposta autorizada, mas aumenta a aposta clandestina, o saldo pode ser perverso, reforçando menor proteção ao consumidor, menor rastreabilidade e maior risco social.

4.3. Bloqueio de acesso e *onboarding* por status de beneficiário: eficácia e risco de “laranjas”

O bloqueio por acesso — isto é, impedir cadastro ou impedir o uso da conta com base no *status* de beneficiário de programa social — parece, à primeira vista, a via mais direta para proteger recursos destinados ao mínimo existencial. Contudo, é justamente a via que tende a produzir maior risco de contorno por interpostas pessoas – os chamados

⁵⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. BC obriga instituições financeiras a rejeitar pagamentos para contas usadas em fraudes. 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/20832/nota>. Acesso em: 25 nov. 2025.

“laranjas” –, além de carregar o risco simbólico de estigmatização. Se o desenho for percebido como punição ou tutela indiscriminada, a medida pode fragilizar legitimidade e gerar judicialização, sem necessariamente ser eficaz. A eficácia, nesse modelo, depende de três condições difíceis de verificar, sendo elas a checagem de status confiável, atualização frequente da base e mecanismos antifraude capazes de reduzir o contorno por terceiros. Sem isso, o controle vira um filtro poroso com alto custo reputacional.

Quanto maior a restrição por categoria social, maior a exigência de justificativa robusta, de critérios claros e de mecanismos de revisão para evitar injustiças individuais. No caso brasileiro, qualquer pretensão de bloqueio por status de beneficiário também precisa dialogar com a arquitetura do setor autorizada e com a realidade do mercado ilegal. Se a medida for aplicada apenas ao ambiente formal, ela pode incentivar deslocamento; se for aplicada de modo amplo, aumenta a complexidade técnica e a litigiosidade. Por isso, mais do que escolher entre “acesso” ou “pagamento”, a agenda de controle tende a ser mais racional quando parte de uma tipologia de instrumentos e combinações possíveis, avaliando o que é implementável, auditável e constitucionalmente sustentável.

Em síntese, a operacionalização do controle exige abandonar soluções intuitivas e adotar um raciocínio de engenharia regulatória baseada em sistemas de supervisão, como o SIGAP, que ajudam a estruturar o mercado autorizado e suas obrigações; instrumentos infralegais, como a Portaria SPA/MF nº 561/2024, que traduzem deveres em processos verificáveis; trilhos financeiros permitem medidas de fricção e recusa com auditoria; e controles por acesso, embora sedutores, precisam ser tratados com cautela por causa do risco de contorno e de estigma. Observar como outros países enfrentaram dilemas semelhantes e oferecem lições úteis sobre o que funciona é uma forma de verificar empiricamente o que funciona, o que falha e quais efeitos colaterais são politicamente e juridicamente inaceitáveis.

5. Breve análise comparada

A análise comparada, aqui, não busca importar modelos estrangeiros de forma acrítica, mas extrair critérios de desenho regulatório úteis ao caso brasileiro, especialmente quando a regulação pretende reduzir danos em mercados digitais de baixa fricção, alta indução comportamental e elevado risco de contorno para a ilegalidade. Comparar, portanto, serve para testar a plausibilidade das soluções, uma vez que o que parece óbvio no papel pode gerar pouco efeito prático ou produzir custos simbólicos e institucionais desproporcionais quando aplicado a grupos vulneráveis⁵¹⁻⁵².

A experiência australiana com a *cashless debit card* (CDC) é especialmente elucidativa porque representa um desenho centrado no controle do beneficiário por meio de um instrumento de pagamento “travado”, aplicado de modo categorial. O próprio movimento legislativo de revogação do regime indica a perda de sustentação política e institucional do modelo. Mais importante, avaliações e análises críticas apontaram resultados limitados na redução de danos associados a jogo, álcool e drogas, ao lado de efeitos colaterais relevantes, como estigmatização e fricções práticas na vida cotidiana. A lição regulatória, para o tema deste artigo, é direta: quando o controle “marca” o beneficiário e opera por tutela tecnológica do consumo, o risco de

⁵¹ MONASH UNIVERSITY. “Built on hope and biases”: Why the cashless debit card policy failed. 2024. Disponível em: <https://impact.monash.edu/thriving-communities/built-on-hope-and-biases-why-the-cashless-debit-card-policy-failed/>. Acesso em: 11 dez. 2025.

⁵² UNIVERSITY OF SYDNEY. Four reasons why the cashless 'welfare' card trial must stop. 2020. Disponível em: <https://www.sydney.edu.au/news-opinion/news/2020/12/14/four-reasons-why-the-cashless--welfare--card-trial-must-stop.html>. Acesso em: 12 dez. 2025.

estigma e o custo institucional crescem rapidamente; se a eficácia não for robusta, o saldo tende a ser desfavorável⁵³⁻⁵⁴⁻⁵⁵.

Em contraste, o Reino Unido oferece um modelo de intervenção mais ambiental do que categorial, ao vedar o uso de cartão de crédito para apostas. O foco não é a condição do usuário, mas um meio de pagamento associado ao agravamento do risco – endividamento –, operando uma forma de fricção positiva com maior auditabilidade e menor personalização estigmatizante. Avaliações da proibição mostram que há desafios de substituição para outros meios, mas preservam o mérito do desenho. Restringir um trilho específico pode ser mais verificável e menos intrusivo do que proibições dirigidas a grupos sociais. Essa lógica é relevante ao Brasil, ainda que o peso de instrumentos de pagamento, como o PIX, exija adaptações⁵⁶⁻⁵⁷⁻⁵⁸.

A Noruega, por sua vez, costuma ser mobilizada no debate internacional por políticas orientadas a limites mandatórios e redução de danos, combinando contenção de perdas com uma racionalidade de

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ AUSTRALIA. Parliament of Australia. Social Security (Administration) Amendment (Repeal of Cashless Debit Card and Other Measures) Bill 2022. 2022. Disponível em: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2223a/23bd001. Acesso em: 02 dez. 2025.

⁵⁵ THE GUARDIAN. Cashless welfare card has little impact on gambling, drug and alcohol abuse, study finds. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/nov/13/cashless-welfare-card-has-little-impact-on-gambling-drug-and-alcohol-abuse-study-finds>. Acesso em: 08 dez. 2025.

⁵⁶ GAMBLING COMMISSION (UK). Preventing credit card use. 2024. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/preventing-credit-card-use>. Acesso em: 12 dez. 2025.

⁵⁷ NATCEN. Evaluation of the Credit Card Ban. National Centre for Social Research, 2024. Disponível em: <https://natcen.ac.uk/publications/evaluation-credit-card-ban>. Acesso em: 12 dez. 2025.

⁵⁸ GREO. Evaluation of the credit card ban for gambling in Great Britain. 2024. Disponível em: https://www.greo.ca/en/resources/Credit-Card-Ban-Evaluation-Report-FINAL_July-2024.pdf. Acesso em: 13 dez. 2025.

saúde pública. O valor desse modelo está em reconhecer que o risco de dano severo não é aleatório e tende a se concentrar em contextos de desvantagem social, o que é consistente com evidências baseadas em dados de registro⁵⁹⁻⁶⁰⁻⁶¹. Para o recorte brasileiro — controle do uso de recursos de programas sociais — a principal lição é que mecanismos de limitação de perdas e contenção de escalada podem reduzir danos com menor estigma do que controles por status, desde que implementados com rastreabilidade e fiscalização.

Em síntese, a comparação sugere que instrumentos que incidem sobre meios e trilhos tendem a ser mais auditáveis e menos estigmatizantes do que instrumentos que incidem diretamente sobre a condição do beneficiário, ainda que nenhum modelo seja imune a contornos e todos exijam estratégia simultânea contra a ilegalidade.

Conclusão

O artigo sustenta que o uso de recursos vinculados a programas sociais em apostas de quota fixa não deve ser tratado como controvérsia moral sobre escolhas individuais, mas como problema de desenho

⁵⁹ FINLAND. Ministry of Social Affairs and Health. Gambling problems halved in Norway thanks to successful policy. 2024. Disponível em: <https://stm.fi/en/-/gambling-problems-halved-in-norway-thanks-to-successful-policy>. Acesso em: 14 dez. 2025.

⁶⁰ GIRARD, Lisa-Christine; LEINO, Tony; GRIFFITHS, Mark D.; PALLESEN, Ståle. Income and gambling disorder: A longitudinal matched case-control study with registry data from Norway. SSM – Population Health, [S.l.], v. 24, p. 101504, 2023. DOI: 10.1016/j.ssmph.2023.101504. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10498297/pdf/main.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

⁶¹ LATVALA, Tiina A.; LINTONEN, Tomi P.; BROWNE, Matthew; ROCKLOFF, Matthew; SALONEN, Anne H. Social disadvantage and gambling severity: a population-based study with register-linkage. The European Journal of Public Health, Oxford, v. 31, n. 6, p. 1217-1223, 2021. DOI: 10.1093/eurpub/ckab162. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8643406/pdf/ckab162.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

institucional em um ambiente digital de baixa fricção, alta indução comportamental e risco social concentrado. O marco regulatório recente fortaleceu o dever estatal de organizar o setor e reduzir danos previsíveis, mas a efetividade dessa agenda depende menos da formulação normativa e mais da capacidade de converter comandos em mecanismos operacionais auditáveis, coordenando regulação setorial e infraestrutura financeira.

Do ponto de vista empírico-institucional, há sinais compatíveis com um mercado financeiramente expressivo e com impactos potencialmente regressivos, especialmente quando se considera o comprometimento do poder de compra em famílias vulneráveis. Esses dados não autorizam inferências causais simplistas, mas justificam a adoção de medidas de redução de danos, sobretudo quando a política social existe precisamente para resguardar capacidades mínimas.

A experiência comparada sugere que o “como” importa mais do que o “quanto”. Modelos centrados em restrições categóricas sobre beneficiários, ainda que intuitivos, tendem a produzir custos simbólicos elevados, risco significativo de contorno por interpostas pessoas e alta litigiosidade, além de não serem necessariamente eficazes. Em contraste, intervenções que operam sobre o ambiente — meios e trilhos de pagamento, limites mandatórios de perdas/depositos e mecanismos de contenção — são, em geral, mais auditáveis e menos estigmatizantes, embora também enfrentem risco de substituição de meios e exijam coordenação robusta e estratégia consistente contra o mercado ilegal.

Sob uma lente constitucional e ética, a tensão entre paternalismo e proteção deve ser enfrentada sem caricaturas. A objeção baseada em isonomia e autonomia é relevante pois controlar por “condição” pode converter vulnerabilidade em marca institucional. Assim, o critério de legitimidade mais defensável é a proporcionalidade, priorizando meios menos restritivos e mais eficazes, que reduzam assimetrias e contenham danos sem infantilizar o beneficiário. Em regra, isso recomenda privilegiar intervenções no ambiente decisório, reservando bloqueios por

status apenas como medida subsidiária e cuidadosamente desenhada, com salvaguardas antifraude e mecanismos de revisão.

Em termos práticos, a estratégia mais consistente é em camadas: primeiro, fortalecer controles nos trilhos financeiros e adotar limites e fricções que reduzam escalada de perdas; segundo, conter indução por publicidade, com especial proteção a crianças e adolescentes; terceiro, intensificar enforcement contra operadores ilegais para evitar deslocamento do problema para fora do campo regulado. A conclusão, em última instância, é que a proteção não deve operar contra o beneficiário, mas a favor de um ambiente regulado minimamente justo, onde haja menos indignação moral e mais engenharia regulatória.

Referências

ANBIMA. Raio-x do investidor brasileiro. 8ª edição, 2024. Disponível em:

<https://www.anbima.com.br/data/files/AB/A3/C2/A8/88C76910FCADB769B82BA2A8/Raio-X-do-Investidor-Brasileiro-8-edicao.pdf>

AUSTRALIA. Parliament of Australia. Social Security (Administration) Amendment (Repeal of Cashless Debit Card and Other Measures) Bill 2022. 2022. Disponível em:

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd2223a/23bd001. Acesso em: 02 dez. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/E119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. BC obriga instituições financeiras a rejeitar pagamentos para contas usadas em fraudes. 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/20832/nota>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estudo Especial nº 119/2024. 2024. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/E119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE. 2024. Disponível em:

<https://static.poder360.com.br/2024/09/estudo-apostas-bc-24set2024.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

BAKER, Scott R.; BALTHROP, Justin; JOHNSON, Mark J.; KOTTER, Jason D.; PISCIOTTA, Kevin. Gambling away stability: sports betting's impact on vulnerable households. SSRN, 30 jun. 2024. 79 p. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4881086>. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. AGU envia ao STF informação presidencial sobre medidas para organizar atividade das bets. 2024.

Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-envia-ao-stf-informacao-presidencial-sobre-medidas-para-organizar-atividade-das-bets>. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Informações n. 00106/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU NUP. ADI 7721. 2024.

Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-envia-ao-stf-informacao-presidencial-sobre-medidas-para-organizar-atividade-das-bets/info1062024ADI7721.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 26 dez. 2025

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica de apostas de quota fixa. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Sistema de Gestão de Apostas - SIGAP. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/sistema-de-gestao-de-apostas-sigap>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Portaria SPA/MF nº 561, de 8 de abril de 2024. Regulamentação do sistema de apostas. Poder360, 2024. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2024/04/PORTARIA_SPA_MF_No_561_DE_8_DE_ABRIL_DE_2024_PORTARIA_SPA_MF_No.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7721. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur519098/false>. Acesso em: 19 out. 2025.

DE OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares. A legalização das apostas e Transtorno de Jogo. *Junguiana*, [S. l.], v. 42, p. 1–11, 2024. DOI: 10.70435/junguiana.v42.120. Disponível em: <https://junguiana.sbpa.org.br/revista/article/view/120>. Acesso em: 28 nov. 2025.

FIOCRUZ BRASÍLIA. Jogos de Aposta: Cuidado na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). 2024. Disponível em: <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/jogos-de-aposta-cuidado-na-rede-de-atencao-psicossocial-raps/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

FIOCRUZ. “As bets colocaram um cassino em cada bolso”. Radis, 2025. Disponível em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/entrevista/saude-mental/as-bets-colocaram-um-cassino-em-cada-bolso/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

FIOCRUZ. Radis de agosto mostra os riscos das bets para a saúde. Portal Fiocruz, 2025. Disponível em: <https://fiocruz.br/noticia/2025/08/radis-de-agosto-mostra-os-riscos-das-bets-para-saude>. Acesso em: 10 dez. 2025.

FINLAND. Ministry of Social Affairs and Health. Gambling problems halved in Norway thanks to successful policy. 2024. Disponível em:

<https://stm.fi/en/-/gambling-problems-halved-in-norway-thanks-to-successful-policy>. Acesso em: 14 dez. 2025.

FOPPA, Gabrielle Terezinha; ROZA, Thiago Henrique; TELLES, Lisieux Elaine de Borba. Online sports betting as an expression of antisocial behavior. *Brazilian Journal of Psychiatry*, São Paulo, v. 46, 2024. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbp/a/dpxLp8fZ43NrLxnHGt3KTDC/?format=pdf&lang=en#:~:text=OSB%20is%20patronized%20by%20individuals,or%20to%20support%20their%20habit>. Acesso em: 14 nov. 2025.

GAMBLING COMMISSION (UK). Preventing credit card use. 2024. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/preventing-credit-card-use>. Acesso em: 12 dez. 2025.

GIRARD, Lisa-Christine; LEINO, Tony; GRIFFITHS, Mark D.; PALLESEN, Ståle. Income and gambling disorder: A longitudinal matched case-control study with registry data from Norway. *SSM – Population Health*, [S.l.], v. 24, p. 101504, 2023. DOI: 10.1016/j.ssmph.2023.101504. Disponível em:

<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10498297/pdf/main.pdf>.

Acesso em: 28 nov. 2025.

GREO. Evaluation of the credit card ban for gambling in Great Britain. 2024. Disponível em: https://www.greo.ca/en/resources/Credit-Card-Ban-Evaluation-Report-FINAL_July-2024.pdf. Acesso em: 13 dez. 2025.

JOTA. Bets: Fux suspende bloqueio de contas ativas de beneficiários do Bolsa Família. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/bets-fux-suspende-bloqueio-de-contas-ativas-de-beneficiarios-do-bolsa-familia>. Acesso em: 19 dez. 2025.

KRISTENSEN, Joakim Hellumbråten; PALLESEN, Ståle; BAUER, Jonas; LEINO, Tony; GRIFFITHS, Mark D.; EREVIK, Eilin K. Suicidality among individuals with gambling problems: a meta-analytic literature review. *Psychological Bulletin*, Washington, DC, 2024.

Disponível em: <https://psycnet.apa.org/fulltext/2024-35228-001.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2025.

LATVALA, Tiina A.; LINTONEN, Tomi P.; BROWNE, Matthew; ROCKLOFF, Matthew; SALONEN, Anne H. Social disadvantage and gambling severity: a population-based study with register-linkage. *The European Journal of Public Health*, Oxford, v. 31, n. 6, p. 1217-1223, 2021. DOI: 10.1093/eurpub/ckab162. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8643406/pdf/ckab162.pdf>.

Acesso em: 28 nov. 2025

MASTERCARD. Regulamento dos arranjos de pagamento da Mastercard. 2025. Disponível em: <https://www.mastercard.com/content/dam/mccom/lac/br/participantes-arranjo-mastercard/pdf/reg-2025.02-regulamento-dos-arranjos-de-pagamento-da-mastercard-vf.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2025.

MONASH UNIVERSITY. "Built on hope and biases": Why the cashless debit card policy failed. 2024. Disponível em: <https://impact.monash.edu/thriving-communities/built-on-hope-and-biases-why-the-cashless-debit-card-policy-failed/>. Acesso em: 11 dez. 2025.

NATCEN. Evaluation of the Credit Card Ban. National Centre for Social Research, 2024. Disponível em: <https://natcen.ac.uk/publications/evaluation-credit-card-ban>. Acesso em: 12 dez. 2025.

PERNAMBUCO. Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Nota Técnica 39 – Como as Apostas Online Estão Comprometendo o Poder de Compra das Famílias no Bolsa Família. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/composicao/dipes-1/publicacoes/NotaTcnica39AnlisedoPoderdeCompraEquivalentePCE.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2025.

PWC STRATEGY. O impacto das apostas esportivas no consumo. 2024. Disponível em: https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esp_ortivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

SILVA, Sandra Tavares da; MARTINS, Mariana Campos; FARIA, Franciane Rocha de; COTTA, Rosângela Minardi Mitre. Combate ao tabagismo no Brasil: a importância estratégica das ações governamentais. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 539-552, fev. 2014. DOI: 10.1590/1413-81232014192.19802012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Wq3hFwwN8m8JBfZ3sd4nCvF/?lang=pt>. Acesso em: 30 nov. 2025.

THE GUARDIAN. Cashless welfare card has little impact on gambling, drug and alcohol abuse, study finds. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/nov/13/cashless-welfare-card-has-little-impact-on-gambling-drug-and-alcohol-abuse-study-finds>. Acesso em: 08 dez. 2025.

UNIVERSITY OF SYDNEY. Four reasons why the cashless 'welfare' card trial must stop. 2020. Disponível em: <https://www.sydney.edu.au/news-opinion/news/2020/12/14/four-reasons-why-the-cashless--welfare--card-trial-must-stop.html>. Acesso em: 12 dez. 2025.

CONTROLE EXTERNO DOS TERMOS DE COMPROMISSO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DAS “BETS”: O acompanhamento do Ministério Público como forma de controle externo da discricionariedade administrativa no processo de celebração dos termos de compromisso com as empresas operadoras de apostas de quota fixas.

Carlos Miguel de Meira

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP
Pesquisador do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão em
Direito Administrativo Contemporâneo
Servidor Público Municipal na Prefeitura Municipal de Fartura
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7189216892799693>

Mayara Caroline Martins

Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP
Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade São Judas Tadeu
Pesquisadora do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão em
Direito Administrativo Contemporâneo
Servidora Pública Municipal na Prefeitura Municipal de Fartura
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4886845041308971>

Sumário: Introdução; 1. O regime jurídico das empresas operadoras de apostas de quotas fixas; 2. O termo de compromisso no processo sancionador das “bets”; Conclusão; Referências.

Introdução

A regulamentação das apostas esportivas no Brasil é um tema relativamente novo no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, tendo como marco inicial a Medida Provisória n.º 846, de 31 de julho de 2018, posteriormente convertida na Lei n.º 13.746, de 12 de dezembro de 2018.

Com advento da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, sobreveio uma ampliação da exploração comercial desse ramo no país¹, trazendo segurança jurídica para consumidores, fornecedores e outros parceiros comerciais, além de estabelecer mecanismos mais eficazes de controle, fiscalização e responsabilização das “operadoras”, assim definidas, pelo art. 2º, inc. X, como “a pessoa jurídica que recebe autorização do Ministério da Fazenda para explorar apostas de quota fixa”.

Dentre os mecanismos de fiscalização, está o processo administrativo regulamentado a partir do art. 38, que tem por finalidade apurar as infrações administrativas puníveis na referida lei.²

No que concerne ao referido processo administrativo, é facultado ao Ministério da Fazenda, mediante prévio juízo de conveniência e devidamente fundamentado, com vistas a atender o interesse público, firmar termo de compromisso com a casa de apostas no sentido de suspender ou deixar de instaurar o procedimento, mediante o cumprimento cumulativo de obrigações.

O objeto do presente estudo está em analisar, sob amplos espectros, as condicionantes legais estabelecidas pelo legislador ordinário para a celebração de tais termos de compromisso, tendo em vista a clara referência da lei a conceitos jurídicos indeterminados.

Isto porque, a novel Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, como diploma normativo que rege um mercado em ampla expansão, deve possuir mecanismos devidamente eficazes para o combate de

¹ MATTOS, Adriana. Revista Valor Econômico: São Paulo, SP. 2025. Bets’ movimentam R\$ 130 bi e podem ter impacto na dinâmica do consumo: Apesar de recorde em emprego e renda maior, classes C e D não recuperam todo poder de compra perdido, e gasto com apostas ajuda a explicar descompasso. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/08/06/bets-movimentam-r-130-bi-e-podem-ter-impacto-na-dinamica-do-consumo.ghtml>

² “Art. 38 [...] ou das demais normas legais e regulamentares aplicáveis à loteria de apostas de quota fixa cujo cumprimento seja fiscalizado pelo Ministério da Fazenda.” (Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1> Acesso em: 28 dez. 2025.

práticas legalmente vedadas, dentre as quais aquela que apresenta o maior risco à sociedade brasileira, qual seja, a utilização das “bets” para fins de lavagem de dinheiro.³

Ao trazer a possibilidade do Ministério da Fazenda firmar termos de compromisso que, dentre os seus efeitos jurídicos, está o de suspender ou arquivar investigações, faz-se necessário analisar qual deve ser o papel dos órgãos competentes no controle externo dessa discricionariedade administrativa.

Sobretudo, destaca-se a necessidade de se estudar as formas pelas quais o Ministério Público, na qualidade de *custos legis*, poderia acompanhar o referido processo, assim como ocorre, por exemplo, no âmbito da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 2022 – Lei de Improbidade Administrativa.

1. O regime jurídico das empresas operadoras de apostas de quotas fixas

1.1 Um breve histórico sobre apostas esportivas e o direito brasileiro

O Brasil, como um dos países com maior concentração de cristãos no mundo, com amplo domínio histórico da moral e da fé ditadas pela Igreja Católica, possuía, até a década de 1960, uma postura repressiva em relação ao fenômeno culturalmente denominado como “jogos de azar”⁴.

³ PEDUZZI, Pedro. Febraban vê risco no uso de bets para lavagem de dinheiro do crime - Isaac Sidney diz que há muito a ser feito na regulação dessas apostas. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/febraban-ve-risco-no-uso-de-bets-para-lavagem-de-dinheiro-do-crime>

⁴ O tratamento jurídico das apostas reflete a relação entre sociedade e jogo. Na tradição judaico-cristã, por exemplo, é lugar-comum a condenação aos jogos de azar, associados como dinheiro gasto “naquilo que não é pão”, segundo o profeta Isaías. No Alcorão o jogo de azar está ao lado da bebida alcoólica como proibido. (VASQUES; CUNHA, 2025, p. 38). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.12662/1809-5771RI.127.5766>. p38-41.2024. Acesso em: 28 dez. 2025.

Do ponto de vista técnico-normativo, é possível citar o Decreto-Lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941 – Lei das Contravenções Penais, que até hoje possui como vigente o delito previsto no Art. 50, sob o *nomen juris* “Jogos de Azar”.⁵

Nesse contexto, destaca-se que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946, que, restaurou a vigência, em sua totalidade, do Art. 50 citado alhures, fazendo menção explícita “à tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro”, revogando o Decreto-Lei n.º 4.866, de 23 de outubro de 1942, que permitiu o funcionamento dos chamados “casinos-balneários” no Distrito Federal.⁶

⁵ Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele: Pena – prisão simples, de três meses a um ano, e multa, de dois a quinze contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos moveis e objetos de decoração do local. §1º A pena é aumentada de um terço, se existe entre os empregados ou participa do jogo pessoa menor de dezoito anos. [...] § 3º Consideram-se, jogos de azar: a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte; b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; **c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.** BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.866, de 23 de outubro de 1942. Dispõe sobre a aplicação do art. 50 do decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1941. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4866.htm#art1>. Acesso em: 28 dez. 2025.

⁶ O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, e Considerando que a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal; Considerando que a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a êsse fim; **Considerando que a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro e contrária à prática e à exploração e jogos de azar; Considerando que, das exceções abertas à lei geral, decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes;** Considerando que as licenças e concessões para a prática e exploração de jogos de azar na Capital Federal e nas estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas foram dadas a título precário, podendo ser cassadas a qualquer momento: **DECRETA:** Art. 1º Fica restaurada em todo o território nacional a vigência do artigo 50 e seus parágrafos da Lei das Contravenções (sic) Penais. BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.215, de 10 de abril de 1946. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1946. Disponível em: <

Dessa forma, evidencia-se que a postura do Estado brasileiro em proibir a prática dos “jogos de azar” era publicamente fundada em aspectos “extrajurídicos”, isto é, sob o fundamento de se proteger a “moral jurídica e religiosa do povo brasileiro”, em 1946 houve uma reafirmação da plena vigência da contravenção penal tipificada em 1941.

Somente em 1969 é que sobreveio a primeira legislação permissiva desse tipo de atividade, através do Decreto-Lei n.º 594, de 27 de maio de 1969, que instituiu a chamada “Loteria Esportiva Federal”.⁷

Posteriormente, o Decreto n.º 66.118, de 26 de janeiro de 1978, trouxe uma regulamentação mais detalhada sobre a atividade⁸.

Entretanto, pouco mais de 1 (uma) década da abertura desse mercado no âmbito nacional, na Edição n.º 648 publicada no dia 22 de outubro de 1982, a Revista Placar denunciou com exclusividade o que ficaria conhecido como a “Máfia da Loteria Esportiva”, evento que descredibilizou a instituição.⁹

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

⁷ Que teria como finalidade: “a exploração, em qualquer parte do Território Nacional, de tôdas as formas de concursos de prognósticos esportivos” BRASIL. Decreto-Lei n.º 594, de 27 de maio de 1969. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0594.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

⁸ Que dentre outras questões definiu, em seu Art. 1º, *caput*: “Os concursos de prognósticos sobre os resultados de competições esportivas, nacionais ou internacionais, constituem serviço público exclusivo da União [...]” BRASIL. Decreto n.º 66.118, de 26 de janeiro de 1970. Regulamenta o disposto no Decreto-lei nº 594, de 27 de maio de 1969, que instituiu a Loteria Esportiva Federal. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1970. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d66118.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

⁹ VALENTE, Rafael. ‘Hora de o povo ficar rico’, a origem da zebra e máfia: os 50 anos da Loteria Esportiva. ESPN Internet Ventures. São Paulo, SP: 2020. Disponível em: https://www.espn.com.br/futebol/artigo/_/id/6866153/hora-de-o-povo-ficar-rico-a-origem-da-zebra-e-mafia-os-50-anos-da-loteria-esportiva> Acesso em: 28 dez. 2025.

Segundo apurou a reportagem conduzida pelo jornalista Sérgio Martins, o escândalo envolvia a manipulação de resultados para beneficiar um determinado grupo de apostadores, com participação de empresários, dirigentes, jogadores, árbitros... resultando em mais de uma centena de acusados e dezenas de indiciados.

Após esse período, o legislador brasileiro ficou-se inerte no tocante à regulamentação das apostas esportivas, de modo que coube à evolução tecnológica experimentada nas últimas décadas e à inevitável expansão mercadológica bilionária das “bets” levar o tema, novamente, às portas do Congresso Nacional.

1.2. O modelo concorrencial da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018

Somente em 2018, quando grande parte das principais casas de apostas esportivas já possuíam um considerável público de usuários brasileiros, foi que o Governo Federal, através do Presidente da República, editou a Medida Provisória n.º 841, de 11 de junho de 2018, posteriormente convertida na Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

A importância da norma esteve na definição jurídico-normativa do fenômeno mercadológico, estabelecendo parâmetros bem definidos, além de ser responsável por definir que a exploração da atividade deveria obedecer um modelo concorrencial.¹⁰

¹⁰ Art. 13. O produto da arrecadação total obtida por meio da captação de apostas ou da venda de bilhetes de loterias, tanto em meio físico quanto em meio eletrônico, será destinado na forma prevista neste Capítulo. § 1º Consideram-se modalidades lotéricas: [...] **IV - loterias de prognósticos esportivos - loteria em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos;** [...] Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional. **§1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, 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

O contexto sociopolítico do advento de tal medida provisória deve ser levado em consideração quando da análise dessa norma visando a regulamentação das chamadas “loterias de prognósticos esportivos”, que se revelou uma inequívoca tentativa de financiamento do Fundo Nacional de Segurança Pública - FSNP.

No primeiro semestre de 2018, o Brasil vivia um momento de profunda instabilidade política no campo da segurança pública, de modo que um dos mecanismos do sistema constitucional de crises foi acionado através do Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.¹¹

Já em julho do mesmo ano, visando corrigir determinados pontos da norma anterior, fez-se a edição da Medida Provisória n.º 846, de 31 de julho de 2018, que alterou significativamente a Medida Provisória n.º 841, de 11 de junho de 2018, de modo que a primeira é compreendida, por muitos juristas, como o verdadeiro marco inicial da regulamentação das “bets” no Brasil.¹²

autorizada ou concedida pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, **em ambiente concorrencial**, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais. BRASIL. Lei n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm>

Acesso em: 28 dez. 2025.

¹¹ Por meio do referido ato normativo, o presidente Michel Temer decretou a intervenção federal no Estado de Rio de Janeiro, limitando-se: “à área de segurança pública” e com objetivo de: “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro”. BRASIL. Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9288.htm>

Acesso em: 28 dez. 2025.

¹² O cenário permaneceria inalterado até a Medida Provisória n. 846/18, convertida na Lei n. 13.756/18, que criara as “apostas de quota fixa”, um “sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico” (art. 29, §1º). A inovação não foi acompanhada de regulamentação, além de que grande parte dos sítios de aposta esportivas se encontrava sediada no exterior,

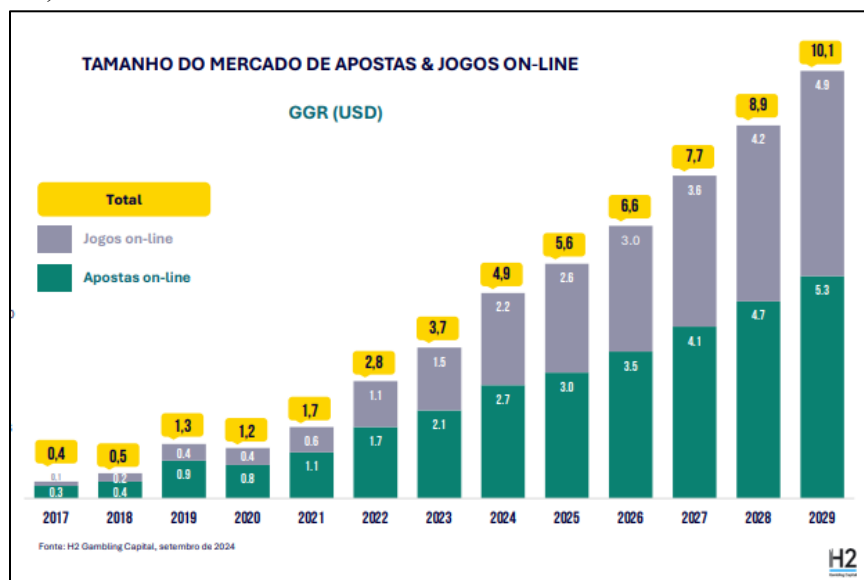
A despeito das circunstâncias políticas que permearam a edição de tais normas, fato incontroverso é que tal medida provisória, posteriormente convertida na Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, foi de extrema importância para a abertura do mercado brasileiro para as casas de apostas esportivas.¹³

Em relatório técnico produzido pela H2 Gambling Capital (H2GC), uma das maiores empresas globais fornecedoras de dados de mercados do setor de *gambling*, estima-se que o mercado interno de apostas no Brasil será de US\$ 5,3 bilhões em 2019, demonstrando uma clara evolução desde o advento da regulamentação dada pela norma tratada no subtópico deste artigo:

o que dificultava a tributação, a fiscalização e, especialmente, a responsabilização por danos aos apostadores. VASQUES, Priscilla Maria Santana Macedo; CUNHA, Isaac Rodrigues. Regulamentação, tributação e proteção do consumidor nas apostas eletrônicas: o lugar das ‘e-bets’ no direito brasileiro. Revista Interagir, Fortaleza, v. 19, n. 127, p. 38-41, jul./ago./set. 2024. ISSN 1809-5771. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.12662/1809-5771RI.127.5766>. p38-41.2024. Acesso em: 28 dez. 2025.

¹³ Para Matos e Camargo Júnior, a lei trouxe um novo panorama para o mercado interno, até então carente de regulamentação: A Lei nº 14.790/2023 representa um avanço significativo na regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil, promovendo maior segurança jurídica, integridade esportiva e proteção ao consumidor. Um dos principais objetivos da norma é coibir práticas ilícitas, como a lavagem de dinheiro, exigindo a identificação rigorosa dos apostadores por meio de documentos e reconhecimento facial, bem como a vinculação obrigatória de uma conta bancária em nome do próprio jogador, proibindo depósitos em espécie ou de contas de terceiros. MATOS, R. N. da S., CAMARGO JUNIOR, W. F. de. (2025). Jogos de azar e apostas online: um olhar sobre a lei das bets. Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação, 11(5), 6103–6123. Disponível em: <<https://doi.org/10.51891/rease.v11i5.19402>> Acesso em: 28 dez. 2025.

Figura 1: Tamanho do Mercado de Apostas & Jogos On-line – GGR (USD)



Fonte: H2 Gambling Capital (H2GC) – 2024.

Jordan Levin, diretor executivo da empresa “OpenBet”, em seu resumo executivo ao levantamento realizado pela H2GC, classificou o Brasil como “um novo território que tem potencial significativo” diante das recentes regulamentações trazidas pela legislação pátria.¹⁴

¹⁴ O Brasil é único em alguns aspectos em comparação com outras jurisdições recém-regulamentadas. Um mercado paralelo está ativo desde 2018 e cresceu e atingiu um estágio de maturidade. Embora os valores dos jogadores provavelmente sejam menores em comparação com os principais mercados, como o Reino Unido e a América do Norte, a vasta população do Brasil e sua paixão por esportes apresentam amplas oportunidades para que as apostas esportivas desenvolvam uma base de clientes robusta em uma estrutura regulamentada. **As regras regulatórias iniciais estabelecidas são altamente detalhadas, particularmente em relação às operações técnicas necessárias, como geolocalização.** Com a estrutura regulamentada do país definida para evoluir ainda mais, é fundamental que as casas de apostas esportivas permaneçam informadas sobre as últimas mudanças para garantir que tenham operações eficientes em vigor LEVIN, Jordan. Como conquistar o mercado regulamentado do Brasil – Relatório Técnico. OpenBet: Resumo

1.3 A regulamentação dada pela Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023

Dentre as muitas inovações trazidas pela Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, esteve a definição do conceito de “aposta de quota fixa” como o principal balizador para se estabelecer quais são os operadores a serem devidamente autorizados para atuarem nesse ramo da atividade econômica.¹⁵

Além disso, consolidou a competência do Ministério da Fazenda para expedição de autorização para exploração das apostas de quotas fixas segundo a conveniência e oportunidade do Ministério da Fazenda, à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade.

Após a autorização, a lei estabelece que o operador deve cumprir diversos requisitos no tocante à prevenção de ilícitos através da

Executivo ao Relatório produzido pela H2 Gabling Capital (H2GC). Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2024/09/OpenBet%E2%80%9393levantamento-mercado-regulado-9-set-2024.pdf>> Acesso em: 28 dez. 2025.

¹⁵ Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - aposta: ato por meio do qual se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio; **II - quota fixa: fator de multiplicação do valor apostado que define o montante a ser recebido pelo apostador, em caso de premiação, para cada unidade de moeda nacional apostada;** III - apostador: pessoa natural que realiza aposta; [...] **VII - evento real de temática esportiva: evento, competição ou ato que inclui competições desportivas, torneios, jogos ou provas, individuais ou coletivos, excluídos aqueles que envolvem exclusivamente a participação de menores de 18 (dezoito) anos de idade, cujo resultado é desconhecido no momento da aposta e que são promovidos ou organizados;** [...] X - agente operador de apostas: pessoa jurídica que recebe autorização do Ministério da Fazenda para explorar apostas de quota fixa; Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n.º 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória n.º 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei n.º 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 2023. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

plataforma, notadamente a adoção de mecanismo de *compliance* contra a lavagem de dinheiro, sendo esta uma política corporativa obrigatória estabelecida pela norma.¹⁶¹⁷

Além disso, cuidou o legislador de prever o regime sancionador dos operadores que violarem as normas jurídicas que disciplinam a matéria, estabelecendo no Art. 39 da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, quais são infrações administrativas puníveis, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação.

As infrações, conforme disposto no Art. 38, serão apuradas mediante processo administrativo sancionador que obedecerá aos princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e da eficiência.

E em seu Art. 41 estabeleceu quais são as sanções aplicáveis após o regular processo administrativo sancionador, que vão desde a

¹⁶ Art. 8º Sem prejuízo de outros requisitos estabelecidos na regulamentação do Ministério da Fazenda, a expedição e a manutenção da autorização para exploração de apostas de quota fixa serão condicionadas à comprovação, pela pessoa jurídica interessada, da adoção e da implementação de políticas, de procedimentos e de controles internos de: II - prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa, especialmente quanto ao cumprimento dos deveres previstos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

Idem.

¹⁷ Para Matos e Camargo Júnior, a lei trouxe um novo panorama para o mercado interno, até então carente de regulamentação. A Lei nº 14.790/2023 representa um avanço significativo na regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil, promovendo maior segurança jurídica, integridade esportiva e proteção ao consumidor. Um dos principais objetivos da norma é coibir práticas ilícitas, como a lavagem de dinheiro, exigindo a identificação rigorosa dos apostadores por meio de documentos e reconhecimento facial, bem como a vinculação obrigatória de uma conta bancária em nome do próprio jogador, proibindo depósitos em espécie ou de contas de terceiros. MATOS, R. N. da S., CAMARGO JÚNIOR, W. F. de. (2025). Jogos de azar e apostas online: um olhar sobre a lei das bets. *Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação*, 11(5), 6103–6123. Disponível em: <<https://doi.org/10.51891/rease.v11i5.19402>> Acesso em: 28 dez. 2025.

advertência até a inabilitação para atuar como dirigente ou administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de pessoa jurídica que explore qualquer modalidade lotérica, pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos.

E por derradeiro, o legislador ordinário também trouxe uma espécie de “dosimetria” para aplicação das penalidades, de modo que o Ministério da Fazenda deverá considerar elementos como: gravidade da infração, primariedade do infrator, capacidade econômica, vantagem auferida e reincidência.

Trata-se de um regime de direito administrativo sancionador com etapas e regras bem definidas, o que demonstra uma preocupação acerca da proteção aos direitos do consumidor e do próprio mercado de apostas esportivas, garantindo que o ambiente concorrencial seja preservado de eventuais fraudes e outras condutas vedadas pela legislação de regência.

Por derradeiro, insta consignar que o termo de compromisso a ser celebrado pelo Ministério da Fazenda com o investigado, e que figura como principal objeto do presente artigo, está previsto no Art. 43 da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e será estudado com mais atenção no tópico a seguir.

2. O termo de compromisso do processo sancionador das “bets”

2.1. Da conveniência, da oportunidade e do interesse público

Extraí-se do Art. 43 da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que, mediante juízo de conveniência e oportunidade devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, poderá o Ministério da Fazenda deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo sancionador.

Da leitura do artigo subsequente, têm-se que a suspensão dependerá da assinatura de termo de compromisso em que o investigado se obrigue a, cumulativamente: cessar a prática sob investigação ou os

seus efeitos lesivos; corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos; e cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, com obrigatório recolhimento de contribuição pecuniária.

Estabeleceu-se, portanto, um instrumento administrativo bilateral, de caráter negocial, capaz de suspender o andamento de uma investigação a para fins de apuração de condutas potencialmente violadoras da “Lei das Bets” e de outros diplomas normativos, mediante um “juízo de conveniência e oportunidade devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público”.

Ora, a problemática em torno da previsão normativa desse instrumento está justamente na utilização, pelo legislador, em conceitos jurídicos indeterminados para garantir à autoridade responsável pela instauração do processo administrativo sancionador a discricionariedade suficiente para celebração, ou não, do termo de compromisso, sem estabelecer critérios para tanto.¹⁸

Isto porque, o próprio conceito de “interesse público”, que segundo o jurista Tércio Sampaio Ferraz Junior trata-se de verdadeiro “lugar-comum”, é compreendido pela melhor doutrina como um conceito invocado a aplicação de juízos de conveniência que, a depender da situação, poderiam ser utilizados para a fundamentação de uma decisão diametralmente contrária.¹⁹

¹⁸ Sobre os conceitos jurídicos indeterminados, leciona Regina Helena Costa: No âmbito do Direito, deve-se entender por conceitos indeterminados aqueles cuja realidade a que se referem não aparece bem definida, cujo conteúdo e extensão não estão delimitados precisamente. COSTA, Regina Helena. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. Revista Justitia, São Paulo, 51 (145), p. 34-53, jan/mar. 1989.

¹⁹ Em seu Curso de Direito Administrativo, Marçal Justen Filho, em uma de suas objeções à concepção unitária “interesse público”, escreve: Uma das características do Estado contemporâneo é a fragmentação dos interesses, a afirmação conjunta de posições subjetivas contrapostas e a variação dos arranjos entre diferentes grupos. Nesse contexto, a utilização do conceito de interesse público tem de fazer-se com cautela, diante da pluralidade e contraditoriedade entre os interesses dos diferentes integrantes da sociedade. Nesse sentido, Cassese já afirmava que “não existe o

Trata-se, inequivocamente, de um juízo de discricionariedade a ser exercido pelo aplicador da norma em um contexto de direito administrativo sancionador, de modo a evitar o prosseguimento da persecução no âmbito administrativo “em defesa do interesse público”.

A previsão surge em total descompasso com as recentes alterações dadas pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.²⁰

Coube ao próprio Ministério da Fazenda, através da Secretaria de Prêmios e Apostas, preencher o conteúdo indeterminado previsto na Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e dissipar a discricionariedade administrativa no tocante ao referido regime sancionador, através de ato normativo infralegal a seguir estudado.

2.2. Da Portaria SPA/MF n.º 1.233, de 31 de julho de 2024

A Portaria SPA/MF n.º 1.233, de 31 de julho de 2024, publicada na Edição n.º 147/2024 do Diário Oficial da União, que regulamenta o regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa.

Trata-se de ato normativo infralegal que, atualmente, serve como um verdadeiro *códex* para a processo administrativo sancionador previsto na Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, apresentando maiores detalhes sobre quais as condicionantes, requisitos e etapas para

interesse público, mas os interesses públicos, no plural" (JUSTEN FILHO, 2024, p. 40).

²⁰ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. BRASIL. Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1> Acesso em: 28 dez. 2025.

a celebração dos termos de compromisso com as empresas operadoras de quotas fixas, inclusive.

A partir de seu Art. 40, constata-se verdadeira reprodução das disposições da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, com algumas ressalvas no tocante aos prazos e atos administrativos a serem realizados após a proposta do termo de compromisso, que poderá ser a requerimento do interessado ou mediante decisão fundamentada da Secretaria de Prêmios e Apostas.²¹

Destaca-se, de igual modo, uma limitação trazida pelo ato normativo, presente no Art. 3º, §2º, de modo que não caberá Termo de Compromisso para as infrações previstas no *caput*, enquanto o *caput* remete aos Arts. 10 e 11 da Lei n.º 9.213, de 3 de março de 1998.

Trata-se da lei que disciplina o combate aos crimes de lavagem de dinheiro e que, nos dispositivos supracitados, prevê a obrigação das empresas em identificar os clientes e manter atualizados os registros das transações comerciais, bem como comunicar as operações financeiras ao órgão regulador e fiscalizador.

Infere-se, portanto, que um processo administrativo instaurado para fins de apuração de violações dos Arts. 10 e 11 da Lei n.º 9.213, de 3 de março de 1998, não poderia ser objeto de celebração de termo de compromisso, em conformidade com as disposições da Portaria SPA/MF n.º 1.233, de 31 de julho de 2024.

²¹ Art. 42. Recebida a proposta de termo de compromisso, a Subsecretaria de Ação Sancionadora decidirá, no prazo de sessenta dias: I - por indeferir liminarmente a proposta, caso não cumpra os requisitos legais estabelecidos; II - por intimar o interessado para promover o aditamento da proposta, para suprir exigências de informações ou de documentos, no prazo de dez dias da data de recebimento da intimação; ou III - por negociar os termos e as cláusulas da proposta com o interessado, se entender presentes os requisitos legais de forma e teor, com vistas à solução que melhor atenda ao interesse público. BRASIL. Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14790.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

Ocorre que, em pesquisa realizada no site do Ministério da Fazenda, foi possível encontrar uma página denominada “Sanções a Operadores de AQF”, onde se apresenta uma lista de 15 (quinze) processos administrativos e sanções administrativas aplicadas às empresas, na qual se identificou que pelo menos 1/3 (um terço) se deu em razão de “opor embarço à fiscalização”.

Figura 2: Sanções a operadores de AQF (decisões transitadas em julgado).

SEI	Empresa	CNPJ	Infração 1	Infração 2	Sanção	Mês e ano da decisão
19995.00030/2025-55	FOGGO ENTERTAINMENT LTDA	56.431.248/0001-61	Opor embarço à fiscalização (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)		Advertência	mai/25
19995.000713/2025-11	OLAVIR LTDA	56.873.267/0001-48	Opor embarço à fiscalização (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)		Advertência	jun/25
19995.000328/2025-65	SUPREMA BET LTDA	56.183.358/0001-51	Conceder bônus ou vantagem prévia (Lei 14790/2024, inciso I, art. 29)	Realizar operações/atividades vedadas (inciso II, art. 39)	Advertência	jun/25
19995.000691/2025-81	PIXBET SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA	40.633.348/0001-30	Opor embarço à fiscalização (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)		Advertência	jul/25
19995.000181/2025-11	KAIZEN GAMING BRASIL LTDA	46.786.961/0001-74	Opor embarço à fiscalização (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)		Advertência	ago/25
19995.000698/2025-01	LUPBET BRASIL LTDA	56.236.781/0001-00	Realizar operações/atividades vedadas (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)	Opor embarço à fiscalização (inciso III, art. 39)	Advertência	ago/25
19995.000737/2025-61	LOGAME DO BRASIL LTDA	56.349.116/0001-95	Realizar operações/atividades vedadas (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)	Descumprir normas legais e regulamentares (inciso VII, art. 39)	Advertência	ago/25
19995.002183/2025-37	EA Entretenimento e Esportes LTDA	53.570.592/0001-43	Realizar operações/atividades vedadas (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)		Advertência	ago/25
19995.000712/2025-68	REALS BRASIL LTDA	56.197.912/0001-50	Realizar operações/atividades vedadas (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)		Advertência	ago/25
19995.003718/2025-97	PIXBET SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA	40.633.348/0001-30	Realizar operações/atividades vedadas (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)		Advertência	set/25
19995.000637/2025-35	CDA GAMING LTDA	56.636.543/0001-54	Realizar operações/atividades vedadas (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)		Advertência	out/25
19995.000753/2025-54	GAMEWIZ BRASIL LTDA	56.195.095/0001-89	Opor embarço à fiscalização (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)	Realizar operações/atividades vedadas (inciso II, art. 39)	Advertência	out/25
19995.004398/2025-92	BFX BETS SPORTS GROUP LTDA	55.590.815/0001-60	Realizar operações/atividades vedadas (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)	Fornecer informações incorretas ou intersetivas (inciso V, art. 39)	Advertência	out/25
19995.002316/2025-75	ZEROUNBET PLATAFORMA DIGITAL LTDA	55.997.392/0001-05	Descumprir normas legais e regulamentares (Lei 14790/2024, inciso VII, art. 39)		Multa	nov/25
19995.003727/2025-88	LUPBET BRASIL LTDA	56.236.781/0001-00	Realizar operações/atividades vedadas (Lei 14790/2024, inciso II, art. 39)		Multa	nov/25

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria de Prêmios e Apostas.

A conduta de opor embarço à fiscalização do órgão administrativo competente está prevista no Art. 39, III, da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e, em todos os casos acima apresentados, resultou na aplicação da penalidade de advertência às empresas violadoras.

Em um regime jurídico de exploração concorrencial condicionado à prévia autorização estatal, a alta incidência de condutas de embaraços à fiscalização demonstra uma grande fragilidade nas políticas obrigatórias de *compliance* previstas na Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

Não é concebível que em um mercado que, como visto, movimentava bilhões de dólares anualmente e, por conseguinte, possui empresas altamente estruturadas, com aparatos técnicos, jurídicos e administrativos suficientemente robustos, seja aceitável uma alta incidência de embaraços a fiscalizações.

Trata-se de evidente necessidade de previsão, ainda que de forma incipiente, na própria Portaria SPA/MF n.º 1.233, de 31 de julho de 2024, da necessidade do Ministério da Fazenda, através da Secretaria de Prêmios e Apostas, prever a possibilidade de um mecanismo de controle externo do referido processo administrativo sancionador, podendo, inclusive, manifestar-se sobre a conveniência no tocante à celebração de um termo de compromisso.

A referida normativa somente faz 1 (uma) única menção à necessidade de comunicação aos órgãos públicos competentes, como o Ministério Público, conforme previsão dada pelo seu Art. 45.²²

A necessidade de se permitir o controle externo do processo administrativo sancionador, sobretudo as hipóteses de celebração de termos de compromisso, será abordada no tópico a seguir, consignando-se que a Portaria SPA/MF n.º 1.233, de 31 de julho de 2024, por se tratar de um ato administrativa infralegal, pode a qualquer momento ser alterada ou revogada.

²² Art. 45 O disposto neste Capítulo não prejudica o dever legal da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda de **comunicar ao Ministério Público e aos demais órgãos públicos competentes acerca das ilicitudes de que tiver conhecimento**. BRASIL. Diário Oficial da União. Publicado em: 01/08/2024 | Edição: 147 | Seção: 1 | Página: 78. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.233-de-31-de-julho-de-2024-575659805>> Acesso em: 28 dez. 2025.

Dessa forma, imperioso se faz que o legislador ordinário, no esteio de garantir maior segurança jurídica para a fiscalização de um mercado bilionário, discipline devidamente tanto o processo administrativo sancionador quanto os critérios, de natureza objetiva, que permitirão a celebração de termos de compromisso, bem como seus efeitos.

2.3. O controle externo do processo administrativo sancionador das “bets”

O modelo de controle externo sugerido neste estudo tem como inspiração o mesmo adotado na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa – LIA, que em seu Art. 15 traz a seguinte disposição aplicável aos casos de sindicância e processos administrativos disciplinares instaurados pela Administração Pública.²³

Trata-se de mecanismo originário da Lei de Improbidade Administrativa que, desde a sua vigência até o presente momento, ampliou a hipótese de controle externo desse tipo de processo administrativo, garantindo ampla liberdade ao Ministério Público, na qualidade de *custos legis*, em acompanhar o andamento e a conclusão do processo.

Há que se destacar que o dispositivo não trouxe nenhum tipo de ingerência ao órgão ou à autoridade instauradora competente para a apuração da irregularidade, limitando-se a uma **possibilidade** de acompanhamento do Ministério Público de determinados processos, mediante prévia comunicação.

²³ Art. 15. A comissão processante **dará conhecimento ao Ministério Público** e ao Tribunal ou Conselho de Contas da **existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.**

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, **designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.** BRASIL. Lei 8.492, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

Em razão da embrionária regulamentação desse mercado no país e da existência - no entendimento deste estudo deveras antecipada - de um instrumento negocial bilateral capaz de suspender ou arquivar um processo sancionador, “sob juízo de conveniência e oportunidade” do Ministério da Fazenda, sem qualquer obrigação de comunicação prévia aos órgãos externos, há que se destacar uma tendência à relativização das sanções aplicáveis aos operadores.

Além disso, necessário citar que, embora haja previsão, no Art. 41, §4º, da Portaria SPA/MF n.º 1.233, de 31 de julho de 2024, para publicação dos termos de compromisso, em até 5 (cinco) dias úteis, no site do Ministério da Fazenda, presente pesquisa encontrou apenas 3 (três) termos de compromisso celebrados.

Em acesso realizado no dia 3 de janeiro de 2026, a página denominada **Termos de Compromisso da Promoção Comercial**, acessível pelo *link* a seguir apresentado: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/subsecretaria-de-acao-sancionadora/termos-de-compromisso-da-promocao-comercial>, possuía apenas as seguintes publicações:

Figura 3: Termos de Compromisso da Promoção Comercial.

Data: 05/06/2025
Empresa: L'Oreal Brasil Comercial de Cosméticos LTDA (L'Oreal)
Processo: 19995.000170/2025-23
Infração: Ausência de autorização
Contribuição pecuniária: R\$ 30.300,00
Data: 05/06/2025
Empresa: Neoway Tecnologia Integrada Assessoria e Negócios S.A. (B3)
Processo: 19995.000322/2025-98
Infração: Ausência de prestação de contas
Contribuição pecuniária: R\$ 7.766,00
Data: 05/06/2025
Empresa: Savi Cosméticos LTDA (We Pink)
Processo: 19995.009361/2024-70
Infração: Ausência de autorização
Contribuição pecuniária: R\$ 81.000,00

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria de Prêmios e Apostas.

Ao prever a possibilidade de celebração de termos de compromisso e deixar tal atividade como discricionária à Administração Pública, sem qualquer controle externo, o legislador ordinário incluiu uma hipótese de “justiça negocial administrativa” capaz de abrir margem para impunidade e para a prática de corrupção, sendo no mínimo preocupante que 1/3 (um terço) dos processos sejam em razão de condutas que obstruem ou embaraçam a atuação de órgãos fiscalizadores, conforme acima demonstrado.

Em todos os casos, tratam-se de termos de compromisso celebrados com fulcro em potenciais violações da Lei 5.768, de 20 de setembro de 1971, que regulamenta a distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda, não tendo ficado claro se as condutas estão relacionadas, ou não, a violações da “Lei das Bets”, tendo em vista que as empresas beneficiárias não se enquadram como exploradoras de tal atividade econômica.

No caso do processo sancionador previsto na Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e regulamentado pela Portaria SPA/MF n.º 1.233, de 31 de julho de 2024, embora não estejam presentes, em tese, direitos e interesses indisponíveis, não se pode perder de vista a importância bilionária desse mercado.

Mercado este que, acaso não fiscalizado devidamente pelo Ministério da Fazenda, pode ser utilizado amplamente para práticas de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo, do tráfico de drogas, da exploração sexual, isto é, práticas que devem ser combatidas em todas as esferas.²⁴

²⁴ GODINHO, Laís. Facções criminosas usam fintechs, bets e criptoativos para lavagem de dinheiro, aponta relatório: Coaf registra aumento de 766,6% nas comunicações de operações suspeitas entre 2015 e 2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2025/06/25/faces-criminosas-usam-fintechs-bets-e-criptoativos-para-lavagem-de-dinheiro-aponta-relatorio.ghtml>> Acesso em: 28 dez. 2025.

Conclusão

No presente estudo, buscou-se identificar as fragilidades da atual sistemática do processo administrativo sancionador das empresas operadoras de apostas de quotas fixas, sobretudo no tocante ao termo de compromisso a ser celebrado para fins de suspensão ou arquivamento da investigação.

Verificou-se que a atual regulamentação dada para esse tipo de procedimento está majoritariamente disciplinada em uma norma infralegal, a saber, a Portaria SPA/MF n.º 1.233, de 31 de julho de 2024, o que não garante a devida segurança jurídica para as partes envolvidas no processo.

Ademais, constatou-se que a ausência de critérios legais a serem preenchidos para garantir que a celebração do acordo na via administrativa se dê em estrita observância aos princípios e normas atinentes à matéria, deixando ao crivo discricionário da autoridade quanto à celebração ou não do termo de compromisso, é potencialmente danosa do ponto de vista da regulamentação.

Isto porque, conforme verificado, pelo menos 1/3 (um terço) das sanções até o momento aplicadas se deram em razão de “embaraços à fiscalização das autoridades competentes”, dado este deveras preocupante em um mercado bilionário que depende, preponderantemente, de boas políticas de *compliance*.

Imperioso se mostra que a legislação avance na delimitação de requisitos objetivos para a celebração de termos de compromisso e regulamente com maior clareza o processo sancionador das “bets”, com possibilidade de acompanhamento e controle externo, se for o caso, por órgãos competentes para promover o pleno combate à corrupção e à lavagem de dinheiro – que já são uma realidade.

Referências

BRASIL. Decreto-Lei n.º 241, de 4 de fevereiro de 1938. Dispõe sobre o impôsto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos casinos-balneários, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=241&ano=1938&ato=a1f0TUE9kMjpXTe51>> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Decreto-Lei n.º 4.866, de 23 de outubro de 1942. Dispõe sobre a aplicação do art. 50 do decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4866.htm#art1>. Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Decreto-Lei n.º 9.215, de 10 de abril de 1946. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Decreto-Lei n.º 594, de 27 de maio de 1969. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0594.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Decreto n.º 66.118, de 26 de janeiro de 1970. Regulamenta o disposto no Decreto-lei nº 594, de 27 de maio de 1969, que instituiu a Loteria Esportiva Federal. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1970. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d66118.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Lei 5.768, de 20 de setembro de 1971. Abre a legislação sobre distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda, estabelece normas de proteção à poupança popular, e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1971. Disponível em: <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15768.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Lei 8.492, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9288.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Lei n.º 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; altera as Leis

nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal: Palácio do Planalto, 2023. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 1.233, de 31 de julho de 2024. Regulamenta o regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Diário Oficial da União. Publicado em: 01/08/2024 | Edição: 147 | Seção: 1 | Página: 78. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.233-de-31-de-julho-de-2024-575659805>> Acesso em: 28 dez. 2025.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Subsecretaria de Ação Sancionadora. Sanções a Operadores de AQF - Sanções transitadas em julgado para os operadores. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/subsecretaria-de-acao-sancionadora/sancoes-a-operadores-de-aqf>> Acesso em: 28 dez. 2025.

COSTA, Regina Helena. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. Revista Justitia, São Paulo, 51 (145), p. 34-53, jan/mar. 1989.

FREITAS, Joel Arthur Nascimento de. A regulamentação das apostas online no brasil: uma análise histórica e jurídica até a Lei 14.790/2023. 2025. 39 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória/ES, 2025.

GODINHO, Laís. Facções criminosas usam fintechs, bets e criptoativos para lavagem de dinheiro, aponta relatório: Coaf registra aumento de 766,6% nas comunicações de operações suspeitas entre 2015 e 2024. Disponível em: <

<https://valor.globo.com/financas/noticia/2025/06/25/faces-criminosas-usam-fintechs-bets-e-criptoativos-para-lavagem-de-dinheiro-aponta-relatorio.ghtml>> Acesso em: 28 dez. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. 976 p.

MATOS, R. N. da S., CAMARGO JUNIOR, W. F. de. (2025). Jogos de azar e apostas online: um olhar sobre a lei das bets. Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação, 11(5), 6103–6123. Disponível em: <<https://doi.org/10.51891/rease.v11i5.19402>> Acesso em: 28 dez. 2025.

MATTOS, Adriana. Bets' movimentam R\$ 130 bi e podem ter impacto na dinâmica do consumo: Apesar de recorde em emprego e renda maior, classes C e D não recuperam todo poder de compra perdido, e gasto com apostas ajuda a explicar descompasso. Revista Valor Econômico: São Paulo, SP: 2025. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/08/06/bets->

movimentam-r-130-bi-e-podem-ter-impacto-na-dinamica-do-consumo.ghml.> Acesso em: 28 dez. 2025.

LEVIN, Jordan. Como conquistar o mercado regulamentado do Brasil – Relatório Técnico. OpenBet: Resumo Executivo ao Relatório produzido pela H2 Gabling Capital (H2GC). Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2024/09/OpenBet%E2%80%93levanta-mento-mercado-regulado-9-set-2024.pdf>> Acesso em: 28 dez. 2025.

PEDUZZI, Pedro. Febraban vê risco no uso de bets para lavagem de dinheiro do crime - Isaac Sidney diz que há muito a ser feito na regulação dessas apostas. Agência Brasil: Brasília, DF: 2025. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/febraban-ve-risco-no-uso-de-bets-para-lavagem-de-dinheiro-do-crime>> Acesso em: 28 dez. 2025.

VALENTE, Rafael. ‘Hora de o povo ficar rico’, a origem da zebra e máfia: os 50 anos da Loteria Esportiva. ESPN Internet Ventures. São Paulo, SP: 2020. Disponível em: https://www.espn.com.br/futebol/artigo/_/id/6866153/hora-de-o-povo-ficar-rico-a-origem-da-zebra-e-mafia-os-50-anos-da-loteria-esportiva> Acesso em: 28 dez. 2025.

VASQUES, Priscilla Maria Santana Macedo; CUNHA, Isaac Rodrigues. Regulamentação, tributação e proteção do consumidor nas apostas eletrônicas: o lugar das ‘e-bets’ no direito brasileiro. Revista Interagir, Fortaleza, v. 19, n. 127, p. 38-41, jul./ago./set. 2024. ISSN 1809-5771. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.12662/1809-5771RI.127.5766>. p38-41.2024. Acesso em: 28 dez. 2025.