



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

VICTOR WAGNER MORAIS CAVALCANTI

**A REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA-FIXA E JOGOS ONLINE NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DA TUTELA JURÍDICA DO
APOSTADOR-CONSUMIDOR SOB A PERSPECTIVA DA LUDOPATIA,
HIPERVULNERABILIDADE E PUBLICIDADE**

**JOÃO PESSOA
2025**

VICTOR WAGNER MORAIS CAVALCANTI

**A REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA-FIXA E JOGOS ONLINE NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DA TUTELA JURÍDICA DO APOSTADOR-CONSUMIDOR SOB
A PERSPECTIVA DA LUDOPATIA, HIPERVULNERABILIDADE E PUBLICIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientador: Dr. Fábio Bezerra dos Santos

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C376r Cavalcanti, Victor Wagner Moraes.

A regulamentação das apostas de quota-fixa e jogos online no Brasil: uma análise da tutela jurídica do apostador-consumidor sob a perspectiva da ludopatia, hipervulnerabilidade e publicidade / Victor Wagner Moraes Cavalcanti. - João Pessoa, 2025.

75 f.

Orientação: Fábio Bezerra dos Santos.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Apostas Online. 2. Ludopatia. 3. Consumidor Hipervulnerável. 4. Jogo Responsável. 5. Publicidade. 6. Saúde Pública. I. Santos, Fábio Bezerra dos. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

VICTOR WAGNER MORAIS CAVALCANTI

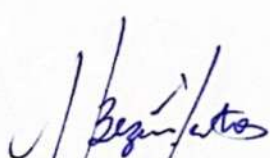
**A REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA-FIXA E JOGOS ONLINE NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DA TUTELA JURÍDICA DO APOSTADOR-CONSUMIDOR SOB
A PERSPECTIVA DA LUDOPATIA, HIPERVULNERABILIDADE E PUBLICIDADE**

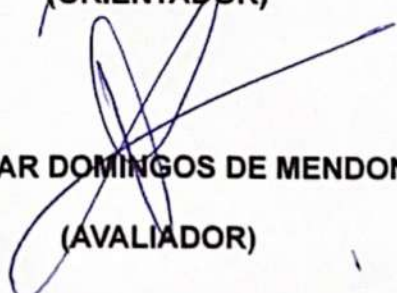
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

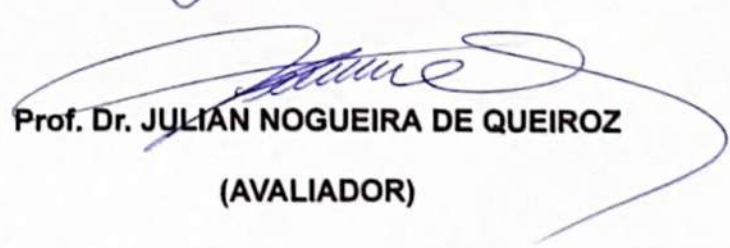
Orientador: Dr. Fábio Bezerra dos Santos

DATA DA APROVAÇÃO: 06 DE OUTUBRO DE 2025

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. FÁBIO BEZERRA DOS SANTOS
(ORIENTADOR)


Prof. Dr. DELOSMAR DOMINGOS DE MENDONÇA JUNIOR
(AVALIADOR)


Prof. Dr. JULIAN NOGUEIRA DE QUEIROZ
(AVALIADOR)

RESUMO

A presente pesquisa analisa a regulamentação das apostas online no Brasil, com ênfase na Lei nº 14.790/2023 e portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), investigando se o atual arcabouço normativo protege os apostadores dos danos associados à ludopatia em face da agressividade e dos interesses econômicos envolvidos no mercado. Parte-se da compreensão de que o Estado, enquanto garantidor da saúde pública, tem o papel de regular atividades que possam colocar a população em risco, sendo as apostas online um desafio crescente que exige uma postura protetiva. O estudo adota uma abordagem descritiva e exploratória, utilizando-se do método dedutivo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental e estrutura-se em três eixos principais: (1) análise da evolução histórica dos jogos de azar no país, demonstrando a ambiguidade da relação entre o Estado, a proibição moralista e o pragmatismo econômico; (2) o detalhamento do novo marco normativo, analisando os conceitos e as regras estabelecidas pela Lei nº 14.790/2023 e pelas portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas; (3) a análise crítica da suficiência dos mecanismos de combate a ludopatia, a caracterização do apostador como um "consumidor hipervulnerável" e a crítica às políticas de jogo responsável e à publicidade do setor. A análise conclui que a legislação é insuficiente, pois priorizou a arrecadação tributária em detrimento da saúde pública, falhando ao confiar a proteção a ferramentas de autocontrole e mecanismos que se mostram ineficazes para indivíduos com a patologia. O estudo defende que o apostador é um consumidor hipervulnerável, cuja condição exige uma proteção legal mais abrangente, especialmente diante das estratégias de marketing agressivas utilizadas pelas plataformas. Conclui-se que para a legalização não se tornar um novo problema social, é essencial que a política regulatória reoriente suas prioridades, colocando a saúde como eixo central, com mecanismos robustos e um investimento maior em prevenção e tratamento da ludopatia.

Palavras-chave: apostas online; ludopatia; consumidor hipervulnerável; jogo responsável; publicidade; saúde pública.

ABSTRACT

This research analyzes the regulation of online gambling in Brazil, with an emphasis on Law No. 14,790/2023 and ordinances from the Secretariat of Prizes and Bets (SPA). It investigates whether the current regulatory framework protects gamblers from the harms associated with gambling addiction, given the aggressiveness and economic interests involved in the market. It is based on the understanding that the State, as the guarantor of public health, has a role in regulating activities that may put the population at risk, with online gambling being a growing challenge that requires a protective stance. The study adopts a descriptive and exploratory approach, using the deductive method, based on bibliographic and documentary research, and is structured around three main axes: (1) analysis of the historical evolution of gambling in the country, demonstrating the ambiguity of the relationship between the State, moralistic prohibition, and economic pragmatism. (2) details the new regulatory framework, analyzing the concepts and rules established by Law No. 14,790/2023 and the ordinances of the Secretariat of Prizes and Bets. (3) critically analyzes the sufficiency of mechanisms to combat gambling addiction, characterizes gamblers as "hypervulnerable consumers," and critiques responsible gaming policies and industry advertising. The analysis concludes that the legislation is insufficient, as it prioritizes tax revenue over public health, failing to entrust protection to self-control tools and mechanisms that prove ineffective for individuals with the condition. The study argues that gamblers are hypervulnerable consumers, whose condition requires more comprehensive legal protection, especially given the aggressive marketing strategies used by platforms. It concludes that for legalization to avoid becoming a new social problem, it is essential that regulatory policy reorient its priorities, placing health at the center, with robust mechanisms and greater investment in the prevention and treatment of gambling addiction.

Key-words: online betting; gambling addiction; hypervulnerable consumer; responsible gaming; advertising; public health.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E LEGISLATIVA DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL. 9	
2.1 ENTRE O MORALISMO E O INTERESSE ECONÔMICO (DO PERÍODO COLONIAL A 1946).....	9
2.2 O MERCADO ILEGAL DE JOGOS DE AZAR NO BRASIL E AS TENTATIVAS LEGISLATIVAS DE LEGALIZAÇÃO (1946-2014).....	14
2.3 O ADVENTO DAS APOSTAS ONLINE E A TRANSIÇÃO PARA A REGULAMENTAÇÃO.....	18
3 O MARCO LEGAL DAS APOSTAS DE QUOTA-FIXA E JOGOS ONLINE NO BRASIL.....	23
3.1 CONCEITUAÇÃO E DISTINÇÃO JURÍDICA.....	23
3.2 A LEI N.º 14.790/2023: PRINCIPAIS PILARES E DIRETRIZES.....	26
3.3 AS PORTARIAS NORMATIVAS DA SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS (SPA/MF): DETALHAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO.....	33
4 A LUDOPATIA NO CONTEXTO REGULATÓRIO DAS APOSTAS ONLINE.....	40
4.1 A LUDOPATIA: DEFINIÇÃO, IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS E TRATAMENTO JURÍDICO.....	40
4.2 O APOSTADOR HIPERVULNERÁVEL: RELAÇÃO DE CONSUMO, DIREITO À INFORMAÇÃO E ABORDAGEM LEGAL.....	46
4.3 O MECANISMO DE JOGO RESPONSÁVEL: O PARADOXO DA AUTOGESTÃO.....	50
4.4 A PUBLICIDADE E MARKETING NAS APOSTAS ONLINE: DESAFIOS NA FISCALIZAÇÃO EM UM AMBIENTE DIGITAL E TRANSFRONTEIRIÇO.....	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	61

1 INTRODUÇÃO

A Lei n.º 14.790/2023 ao regulamentar as apostas de quota-fixa e incluir os jogos online no ordenamento jurídico brasileiro, marcou a transição dessas práticas de um contexto de vácuo normativo para a condição de setor formalmente regulado, refletindo uma mudança significativa na postura do Estado em relação aos jogos de azar. Esse movimento foi impulsionado pela ampla disseminação das plataformas digitais de apostas nos últimos anos, especialmente devido ao advento da internet, e que agora encontram-se consolidadas como um fenômeno de grande relevância social e econômica.

O mercado de apostas online tem apresentado um crescimento exponencial, cuja dimensão é evidenciada em dados que apontam tanto a movimentação de volumes financeiros quanto a ampla adesão da população brasileira. Nesse sentido, um relatório do Itaú BBA (2024) revela que as apostas online movimentaram 68,2 bilhões de reais entre de 2023 e 2024. Complementarmente, uma pesquisa do Instituto DataSenado (2024) indicou que mais de 22 milhões de brasileiros declararam ter participado de apostas online apenas no mês de setembro de 2024.

Esse processo de expansão não se desenvolve sem efeitos adversos, sobretudo no que concerne à exposição da sociedade aos riscos inerentes dos jogos de azar, que aliada a estratégias agressivas de publicidade, suscitam a preocupação quanto à proteção à saúde dos apostadores, especialmente com relação ao desenvolvimento da ludopatia. O transtorno do jogo, mais conhecido como ludopatia, configura-se, portanto, como um transtorno de relevantes implicações para a saúde pública, caracterizado, em nível individual, por um comportamento padrão persistente, no qual o sujeito mantém-se apostando mesmo diante de sérios prejuízos de ordem psicológica, financeira e social. (Oliveira *et al.*, 2008) Pesquisas recentes indicam que o número de atendimentos relacionados ao transtorno do jogo no Brasil, apresentou um aumento superior a 300% nos últimos cinco anos, conforme dados da Fundação Oswaldo Cruz (2025).

A partir da recente implementação da regulamentação, instaura-se também um debate complexo que contrapõe os potenciais benefícios econômicos aos expressivos custos sociais decorrentes desse mercado. De acordo com o Ministério da Fazenda (2025), a arrecadação total sobre o setor de apostas online foi de

aproximadamente 8,19 bilhões de reais no primeiro semestre de 2025. Em contrapartida, dados estatísticos atuais evidenciam que aproximadamente 10,9 milhões de brasileiros acima de 14 anos, desenvolvem hábitos de apostas que lhes ocasionam prejuízos emocionais, familiares, financeiros ou profissionais. Dentre desse universo, cerca de 1,4 milhão de indivíduos demonstraram comportamento de apostas que se enquadra nos parâmetros diagnósticos estabelecidos para o transtorno do jogo patológico. (Fapesp, 2025) A tensão entre a exploração econômica de um setor em expansão e a responsabilidade do Estado de proteger a coletividade, garantido o direito à saúde, constitui o núcleo central da problemática aqui investigada.

À luz do exposto, a presente pesquisa orienta-se pela seguinte questão-problema: o atual arcabouço normativo das apostas online, instituído pela Lei nº 14.790/2023 e portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), protege os apostadores dos danos associados à ludopatia, em face dos interesses econômicos e da agressividade do mercado, garantindo-lhes o direito à saúde? Para responder a essa questão, o objetivo geral deste trabalho é analisar os mecanismos de proteção ao apostador previstos no novo marco normativo das apostas online no Brasil, com especial atenção ao tratamento conferido ao fenômeno da ludopatia.

Para alcançar o objetivo proposto, esta pesquisa adota o método dedutivo, partindo da análise ampla da legislação e do fenômeno social das apostas online, para então examinar aspectos específicos vinculados ao transtorno do jogo. A metodologia fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, contemplando fontes legislativas, doutrinárias, artigos científicos, dados de institutos de pesquisa e reportagens jornalísticas. Além disso, o estudo se configura como descritivo e exploratório, ao buscar expor o funcionamento do novo marco regulatório e investigar seus efeitos, tendo em vista a atualidade do tema e a escassez de produção acadêmica consolidada sobre a matéria.

A rápida expansão do mercado de apostas online, que atualmente movimenta cifras bilionárias e atinge uma parcela expressiva da população, torna imperativa uma análise aprofundada sobre seus impactos. A recente transição de um cenário de proibição para um ambiente regulado demanda uma investigação crítica sobre os objetivos e a suficiência da legislação para proteger os consumidores, especialmente diante dos riscos do desenvolvimento de transtornos comportamentais, como a ludopatia. Dessa forma, a justificativa para a realização

deste estudo reside na crescente relevância social, econômica e jurídica do tema, que busca contribuir para o debate acadêmico ao examinar a intersecção entre a regulação de um novo mercado de consumo e a efetivação dos direitos fundamentais à saúde e à proteção do consumidor, fornecendo subsídios para a compreensão dos desafios que se impõem ao Estado e à sociedade.

A estrutura deste trabalho foi organizada em três capítulos, a fim de proporcionar uma análise lógica e coesa da temática. O primeiro capítulo dedica-se a traçar a evolução histórica dos jogos de azar no Brasil, abordando os ciclos de proibição e permissividade que marcaram a trajetória do tema no ordenamento jurídico, desde o período colonial até o advento das apostas online, que ensejou a necessidade de uma nova postura regulatória. O segundo capítulo realiza uma análise detalhada do marco normativo instituído pela Lei n.º 14.790/2023 e pelas portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas, esmiuçando os conceitos jurídicos fundamentais, os requisitos para a exploração da atividade, a proteção ao apostador, o regime tributário e o sistema sancionador. Por fim, o terceiro capítulo aprofunda a discussão central da pesquisa, concentrando-se nos mecanismos de prevenção à ludopatia, onde se analisa a compatibilidade com o dever estatal de proteção e garantia à saúde, propõe a caracterização do apostador como consumidor hipervulnerável, e se avalia criticamente a eficácia das políticas de jogo responsável e das normas sobre publicidade e marketing.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E LEGISLATIVA DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

O presente capítulo dedica-se a apresentar a evolução histórica e legislativa dos jogos de azar no Brasil, fornecendo um panorama que auxiliará na compreensão do atual contexto regulatório das apostas de quota fixa e dos jogos online. A relação entre o ordenamento jurídico brasileiro e os jogos de azar sempre foi marcada por mudanças frequentes e o que se segue ilustra como a legislação atual buscou, ainda que tardiamente, adaptar-se a uma realidade tecnológica emergente: o advento das apostas online.

2.1 ENTRE O MORALISMO E O INTERESSE ECONÔMICO (DO PERÍODO COLONIAL A 1946)

A prática de jogos de azar no Brasil remonta ao período colonial, no século XVI, com a introdução de modalidades como cartas, dados e variadas formas de apostas trazidas pelos portugueses. Estas atividades rapidamente se difundiram, assumindo um papel de destaque como entretenimento e ferramenta de sociabilidade no contexto da vida colonial (IBJR, 2024). Conforme destacam Oliveira, Rocha e Almeida (2025), embora os jogos estivessem integrados ao cotidiano da sociedade em espaços públicos, eles enfrentavam simultaneamente forte resistência moral da tradição católica. A intensificação dessa oposição religiosa gradualmente se converteu em um movimento que pressionava a administração colonial, culminando na demanda por aparatos legais restritivos para coibir essas práticas consideradas inadequadas aos padrões morais da época.

Em virtude da ausência de uma legislação autônoma no Brasil Colônia, vigoravam as normas jurídicas portuguesas, entre as quais as Ordenações Filipinas exerciam papel central na criminalização dos jogos de azar. (Krelling, 2020) O Livro V, Título LXXXII, dessa compilação normativa, exemplifica a severidade do arcabouço punitivo da época. Em seu texto, ficava estabelecido que:

E a pessoa que fôr provada, que jogou com cartas qualquer jogo, ou lhes forem achadas em caza, ou as trouxer consigo, pague da cadeia, se fôr peão, dous mil réis; e se fôr de maior condição, pague dez cruzados, e perca todo o dinheiro que se provar que no jogo ganhou, ou que no dito jogo lhe fôr achado. (Almeida, 1870, p. 1230)

Mesmo diante da intensa repressão moral imposta pelas autoridades religiosas e das normativas estabelecidas pela Coroa portuguesa, a prática dos jogos de azar continuou sua consolidação progressivamente em solo brasileiro, encontrando formas de adaptação às particularidades socioculturais locais. (Azevedo, 2022) Esse processo de disseminação é exemplificado pela inauguração da primeira loteria do Brasil em 1784, em Vila Rica. Idealizada pelo Governador da Capitania de Minas Gerais, Luís da Costa Menezes, a iniciativa visava à arrecadação de fundos para a construção da "Casa de Câmara e Cadeia"¹ local. Em razão do notável sucesso e do retorno financeiro, as loterias rapidamente se difundiram por outras províncias, culminando em sua regulamentação oficial por D. Pedro II, em 1844, através do Decreto nº 357 (Loner, 2014)

Com a transição para o Império, conforme aduz Marques (2025) o Código Criminal de 1830 foi editado para estabelecer uma legislação punitiva autônoma, mas manteve a postura repressiva em relação aos jogos de azar, tratando a matéria como crime policial². O art. 281 da legislação imperial proibia expressamente “ter casa publica de tabolagem³ para jogos, que forem prohibidos pelas posturas das Camaras Municipais.”, que consistiam nos primeiros estabelecimentos de jogos de azar do Brasil, assemelhando-se aos cassinos. (Brasil, 1830, cap. I, art. 281) Ao criminalizar esses locais, o legislador manifestava a preocupação do Estado em combater uma prática vista como ofensiva à religião, à moral e aos bons costumes, o que demonstra a forte influência desses valores na sociedade da época. (Krelling, 2014)

No final do século XIX, surgiu no contexto dos jogos de azar um fenômeno genuinamente brasileiro: o “jogo do bicho”. Criado pelo Barão João Batista Viana Drummond, o jogo serviu inicialmente como uma estratégia para atrair visitantes e captar recursos para o Jardim Zoológico do Rio de Janeiro, que enfrentava dificuldades financeiras. (IBJR, 2024) A dinâmica era simples: os bilhetes de acesso

¹ As “Casas de Câmara e Cadeia” eram construções do Brasil colonial que centralizavam órgãos administrativos e judiciários em um só local. Esses edifícios reuniam o procurador, os vereadores, magistrados, tribunais, a guarda municipal e a prisão pública, funcionando como núcleos de poder e administração nas vilas e cidades coloniais.

² Os “crimes policiais” no Código Criminal de 1830 correspondiam a infrações de pequena gravidade que ofendiam a ordem e os bons costumes, funcionando como um instrumento de disciplina social e de controle das camadas populares.

³ As “Casas de Tapolagem” eram estabelecimentos dedicados à prática de jogos de azar, sendo, em essência, as precursoras das casas de apostas e cassinos no Brasil, especialmente durante o período colonial e o Império. O termo “tapolagem” deriva de “távola”, uma palavra antiga para “mesa”, referindo-se diretamente à mesa de jogo.

ao zoológico tinham a figura de um animal impresso no verso. No final do dia, uma das vinte e cinco imagens de espécies do acervo era sorteada, e o visitante que possuísse o bilhete com o animal correspondente recebia um prêmio de 20 mil réis, equivalente a vinte vezes o valor da entrada (Magalhães, 2020).

Contudo, conforme aponta Jupiara (2015), a prática transcendeu seu propósito original, difundindo-se rapidamente pelas ruas do Rio de Janeiro e, posteriormente, por todo o Brasil. O jogo do bicho tornou-se um marco na cultura de apostas do país, especialmente entre as camadas mais pobres da população, que enxergavam na prática uma oportunidade de ascensão econômica.

Em contrapartida, o Decreto nº 847 de 11 de outubro de 1890, que instituiu o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, manteve a postura repressiva contra os jogos de azar, e criminalizou a realização de “loterias e rifas, de qualquer especie, não autorizadas por lei, ainda que corram annexas as qualquer outra autorizada” (Brasil, 1890, cap. I, art. 367). O dispositivo enquadrava diretamente o jogo do bicho e foi utilizado para coibir a prática, na tentativa de evitar que a modalidade tornasse uma ameaça às loterias autorizadas pelo Estado. No entanto, mostrou-se pouco eficaz, devido à ampla aceitação popular e um esquema de corrupção que enfraquecia a fiscalização. (Moreira Junior; Shockness; Azevedo, 2024)

Ademais, pela primeira vez, a legislação forneceu uma definição formal para “jogos de azar”, classificando-os como aqueles cujo resultado depende exclusivamente da sorte. No entanto, o legislador estabeleceu uma notável exceção para as apostas em corridas de cavalos e outras modalidades de corridas, práticas comuns entre as elites, vejamos:

Art. 370. Consideram-se jogos de azar aquelles em que o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte.

Paragrapho unico. Não se comprehendem na proibição dos jogos de azar as apostas de corridas a pé ou a cavallo, ou outras semelhantes. (Brasil, 1890, cap. III, art. 370, parágrafo único)

A ausência de legalização e a exclusão dessa modalidade popular demonstram uma clara dicotomia social. Desse modo, o jogo do bicho, apesar de enraizado na cultura popular, foi relegado à ilegalidade desde a sua origem, o que o consolidou como um dos mais duradouros mercados informais do país.

O cenário legal dos jogos de azar permaneceu instável durante o início do século XX, caracterizado por uma postura ambígua do Estado. Embora a exploração

da atividade fosse proibida, algumas legislações permitiam exceções temporárias. Exemplo disso é a Lei nº 3.987/1920, que no art. 14 definiu que “aos clubs e casinos das estações balneárias thermaes e climatericas poderá ser concedida autorização temporaria para a realização dos jogos de azar em locais próprios e separados”, cujo objetivo era custear o saneamento básico de cidades no interior do país (Brasil, 1920, art. 14). Essa dualidade, no entanto, resultou em profunda insegurança jurídica, com frequentes fechamentos de estabelecimentos por ordens governamentais ou decisões judiciais. Tais medidas eram quase sempre justificadas pela defesa da moral e dos bons costumes, demonstrando que, apesar do interesse econômico do Estado, a repressão moralista ainda prevalecia sobre a legalização dos jogos de azar. (Westin, 2016).

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder na década de 1930 marcou uma significativa mudança na política de jogos de azar. Os cassinos foram legalizados e regulamentados como parte de uma estratégia de Estado para incentivar o turismo e o desenvolvimento econômico nacional. (Matos; Camargo Junior, 2025) O Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938, formalizou essa nova abordagem, instituindo a cobrança pelo licenciamento dos cassinos e definindo as regras de tributação, além de atribuir aos municípios as funções arrecadatórias e fiscalizatórias (Brasil, 1938). Segundo Moreira Junior *et al.*, (2024) essa fase, que se estendeu até meados da década de 1940, ficou conhecida como a “Era de Ouro” dos cassinos no Brasil, representando o apogeu da legalidade dessa modalidade no país.

Durante essa fase, cassinos imponentes como o Copacabana Palace (Rio de Janeiro) e o Cassino Paulista (São Paulo) transcenderam a mera função de casas de apostas. Tais estabelecimentos se tornaram símbolos de luxo e sofisticação, atraindo a elite brasileira e celebridades internacionais, além de impulsionar o turismo e gerar milhares de empregos. (IBJR, 2024) Nesses estabelecimentos, a oferta de jogos se limitava a certas opções como roleta⁴ e bazará⁵. O funcionamento era estritamente regulamentado, com normas que incluíam a vedação do acesso a menores de 21 anos, o que evidencia um controle estatal, ainda que incipiente,

⁴ A roleta é um dos jogos de cassino mais icônicos e populares do mundo, conhecido por sua simplicidade. A roleta consiste em uma roda circular dividida em compartimentos numerados (casas) e uma pequena bola que é lançada pelo crupiê. A roda gira em uma direção enquanto a bola gira na direção oposta. Quando ambas perdem velocidade, a bola cai em uma das casas numeradas, determinando o resultado.

⁵ O bazará é um jogo de cartas clássico dos cassinos, tradicionalmente associado à alta sociedade e aos grandes apostadores. O objetivo é apostar em qual das duas mãos - "Banco" (Banker) ou "Jogador" (Player) - ficará mais próxima de 9 pontos, ou se haverá empate.

sobre a atividade. (História do Mundo, 2024) Em suma, o período representou a ascensão do Brasil no cenário internacional, consolidando a imagem do país como um destino sofisticado para o turismo de jogos.

Paralelamente à legalização dos cassinos, o governo Vargas delineou a base legal que permitiria a repressão posterior aos jogos de azar. O Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, conhecido como Lei das Contravenções Penais, foi o marco dessa dualidade. Em seu art. 50, o diploma legal tipificou a seguinte conduta como contravenção:

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. (Brasil, 1941, cap. VII, art. 50, caput)

No § 3º do art. 50, a mesma Lei das Contravenções Penais definiu, com maior precisão, o que seriam considerados jogos de azar como “o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte”. A norma também criminalizou as “as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas” apostas em corridas de cavalos realizadas fora de hipódromos autorizados e “as apostas sobre qualquer outra competição esportiva” em quaisquer outras competições esportivas (Brasil, 1941, cap. VII, art. 50, § 3º, b e c).

Conforme apontam Gonçalves e Lenza (2025), a finalidade da norma era proteger os bons costumes e, principalmente, preservar o patrimônio dos cidadãos, sob a justificativa de que a obsessão por jogos de azar frequentemente leva à ruína financeira pessoal e familiar.

No entanto, a aplicação dos dispositivos da Lei das Contravenções Penais foi atenuada por legislações subsequentes, o que gerou um cenário de notável ambiguidade normativa. (Costa; Bittenco; Piva, 2024) O Decreto-Lei nº 4.866, de 23 de outubro de 1942, por exemplo, criou uma exceção que permitiu o funcionamento dos cassinos já licenciados (Brasil, 1942). Esse panorama de flexibilização foi reforçado pelo Decreto-Lei nº 5.089, de 15 de dezembro de 1942, que não apenas regulamentou o imposto sobre a licença de funcionamento, mas também ampliou as exceções para a operação de cassinos no país (Brasil, 1942).

A trajetória legal dos cassinos foi abruptamente interrompida em 30 de abril

de 1946, com a promulgação do Decreto-Lei nº 9.215 pelo então presidente Eurico Gaspar Dutra. O decreto restabeleceu a proibição geral dos jogos de azar ao revogar as legislações anteriores que os legalizaram e, de forma categórica, restaurou a vigência do artigo 50 da Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/1941), que criminaliza a prática. Além disso, conforme estipula o art. 3º do diploma legal:

Art. 3º Ficam declaradas nulas e sem efeito tôdas as licenças, concessões ou autorizações dadas pelas autoridades federais, estaduais ou municipais, com fundamento nas leis ora, revogadas, ou que, de qualquer forma, contenham autorização em contrário ao disposto no artigo 50 e seus Parágrafos da Lei das Contravenções penais. (Brasil, 1946, art. 3º)

A decisão foi justificada com base em argumentos morais e religiosos, que consideravam a repressão aos jogos de azar um "imperativo da consciência coletiva" e uma prática "contrária à tradição moral, jurídica e religiosa do povo brasileiro". (Brasil, 1946, preâmbulo) As consequências econômicas foram severas, resultando na demissão de milhares de trabalhadores, no encerramento de empresas e em uma acentuada queda no setor de turismo, o que encerrou de forma abrupta a "Era de Ouro" dos jogos no Brasil (Matos; Camargo Junior, 2025).

Resta demonstrado que historicamente a relação do Estado brasileiro com os jogos de azar sempre foi marcada pela ambiguidade. Oscilando entre a repressão moralista e o pragmatismo econômico, a legislação refletiu as tensões sociais de cada período. No entanto, a proibição imposta, embora tenha encerrado abruptamente a "Era de Ouro" dos cassinos, não extinguiu a prática dos jogos de azar.

2.2 O MERCADO ILEGAL DE JOGOS DE AZAR NO BRASIL E AS TENTATIVAS LEGISLATIVAS DE LEGALIZAÇÃO (1946-2014)

A proibição imposta pelo Decreto-Lei nº 9.215/1946 não extinguiu os jogos de azar no Brasil, mas, de forma paradoxal, impeliu a atividade para a clandestinidade. Nesse cenário, os jogos se consolidaram e se expandiram ao longo das décadas. O jogo do bicho emerge como o exemplo mais emblemático dessa realidade, pois, apesar de sua contínua ilegalidade, mantém-se como uma prática popular e amplamente difundida, sustentada por uma complexa rede informal que

frequentemente se entrelaça com a corrupção e outras atividades ilícitas (Benatte, 2011).

Em meio ao cenário de proibição generalizada, as loterias federais⁶ consolidaram-se como a grande exceção, por constituírem um monopólio legal do Estado. A criação desse serviço público exclusivo da União, explorado pela Caixa Econômica Federal, foi formalizada pelo Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, publicado durante o regime militar (Brasil, 1967). Nesse sentido, Braga e Pereira (2024) descrevem que a justificativa para essa excepcionalidade residia na finalidade social da arrecadação, cujos lucros são legalmente destinados ao financiamento de áreas prioritárias, como seguridade social, educação, cultura, saúde e esporte.

Essa dualidade de tratamento gerou uma nova e significativa contradição: enquanto o Estado proibia a exploração privada de jogos de azar sob o pretexto da proteção do cidadão, da moral e dos bons costumes, ele próprio operava uma das maiores e mais lucrativas indústrias do setor. Essa postura reflete, mais uma vez, o tratamento ambíguo e o conflito de interesses que historicamente permeiam a relação do poder público com os jogos de azar no Brasil. (Azevedo, 2022)

É interessante notar a contradição na abordagem do Estado em relação aos jogos de azar. Por um lado, as loterias federais eram amplamente aceitas e exploradas pelo governo, apesar de seu potencial viciante ser comparável ao de outras modalidades. Por outro lado, o jogo do bicho e os cassinos enfrentavam uma repressão rigorosa, justificada pela moralidade. Nesse cenário emergiu também:

A Lei n. 5.768, de 20 de dezembro de 1971 que regulou a distribuição gratuita de prêmios mediante sorteios, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda e as normas de proteção à poupança popular, não alterou o sentido da proibição de 1946, mantendo a vedação da prática dos jogos de azar e apostas. (Wada, 2025, p.5)

Ainda no contexto de monopólio estatal, o Estado expandiu sua atuação com a criação da Loteria Esportiva Federal⁷, instituída pelo Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969. Nessa modalidade, os apostadores tentam prever os resultados de partidas de futebol do Campeonato Brasileiro. Impulsionado pela forte cultura

⁶ As loterias federais são jogos de apostas operados pelo governo federal brasileiro, administrados pela Caixa Econômica Federal. As principais modalidades incluem: Mega-Sena, Quina, Lotofácil, Lotomania, Loteca e entre outras.

⁷ A Loteria Esportiva Federal, conhecida atualmente como Loteca, é uma modalidade de loteria brasileira baseada em resultados de partidas de futebol.

futebolística e pela intensa cobertura midiática, o jogo popularizou-se rapidamente no país. Embora sua popularidade tenha diminuído, possivelmente devido à inflação da década de 1980, a Loteria Esportiva permanece até hoje entre as opções de loterias federais (Silva; Rezende, 2024).

Em meio à proibição, o turfe permaneceu como uma das poucas exceções legais aos jogos de azar no país. A atividade, que surgiu no século XIX com corridas no Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba, era inicialmente um entretenimento das elites urbanas. O turfe se profissionalizou com a criação dos Jockey Clubs, responsáveis pela regulamentação das corridas, controle da criação equina e supervisão das apostas (Gomes; Marchi Júnior, 2024). No entanto, apenas com o advento da Lei nº 7.291/1984 a atividade consolidou sua regulamentação moderna, destinando parte dos recursos das apostas ao desenvolvimento do setor e à criação de cavalos de corrida (Brasil, 1984).

Na segunda metade do século XX e no início do século XXI, o cenário de proibição foi confrontado por diversas iniciativas legislativas que buscavam a legalização de modalidades específicas. (IBJR, 2024) Um marco nesse processo foi a Lei nº 8.672/1993, conhecida como “Lei Zico”⁸, que legalizou temporariamente os bingos com o objetivo de direcionar os fundos arrecadados para o desenvolvimento do esporte. (Brasil, 1993) A medida resultou em uma rápida e expressiva expansão desses estabelecimentos por todo o Brasil, contudo, cabe destacar que:

No entanto, uma das dificuldades que tais diplomas traziam era a determinação do que era ou não permitido. Diante da dificuldade em diferenciar o bingo de outras espécies de jogos similares, que não eram previstas como legais pela legislação, identificou-se uma margem de discussão que acabou por resultar em abusos por parte daqueles que exploravam o jogo. (Pasqual; Manfro, 2024, p. 4)

Em seguida, a Lei nº 9.615/1998, conhecida como “Lei Pelé”⁹, replicou parcialmente a anterior, trazendo como inovação a permissão para exploração das chamadas “máquinas caça-níqueis”¹⁰, levando a rápida disseminação dessas máquinas que, por conta da vulnerabilidade a fraudes, do design cativante e dos

⁸ A Lei nº 8.672/1993 recebeu o nome de “Lei Zico” em homenagem ao ex-jogador de futebol Arthur Antunes Coimbra, o Zico, que foi uma das principais figuras por trás de sua criação e aprovação.

⁹ A Lei nº 9.615/1998 recebeu o nome de “Lei Pelé” porque foi aprovada durante o período em que Edson Arantes do Nascimento, o Pelé, foi Ministro Extraordinário do Esporte.

¹⁰ As máquinas caça-níqueis são dispositivos de jogo eletrônicos ou mecânicos que funcionam através da inserção de moedas, fichas ou créditos, sendo um dos jogos de cassino mais populares do mundo.

ganhos imediatos, tais equipamentos geraram uma elevação considerável nos índices de compulsão por jogos de azar. (Alencar; Ribeiro, 2025)

A falta de fiscalização eficaz e a escândalos de corrupção e lavagem de dinheiro, levaram à edição, da Lei n.º 9.981/2000, denominada “Lei Maguito”¹¹. (Saldanha, 2024) Este diploma legal revogou os dispositivos da “Lei Pelé” que permitiam o funcionamento de bingos e outras formas de jogos de azar, retomando o cenário de proibição (Brasil, 2000). Após uma breve interrupção, a Medida Provisória nº 2.216-37/2001, de 31 de agosto de 2001, restabeleceu as atividades das casas de bingo no Brasil. O Governo Federal transferiu a responsabilidade da exploração desse serviço para a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de centralizar e controlar a atividade. (Brasil, 2001)

No entanto, o setor continuou a enfrentar problemas de corrupção. Em 2004, uma denúncia da Revista Época revelou um esquema de propina envolvendo o assessor parlamentar Waldomiro Diniz e o empresário do setor de jogos, Carlos Augusto Ramos, conhecido como “Carlinhos Cachoeira”. Diniz pedia suborno a Cachoeira em troca de benefícios em licitações de concessões, levando a uma nova proibição total do setor. (Época, 2017) Essa medida foi instituída por meio da Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004, assinada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O texto legal estabeleceu:

Art. 1º Fica proibida, em todo território nacional, a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo, bem como os jogos em máquinas eletrônicas, denominadas “caça-níqueis”, independentemente dos nomes de fantasia.

Parágrafo único. A vedação de que trata o caput deste artigo implica a expressa retirada da natureza de serviço público conferida a tal modalidade de exploração de jogo de azar, que derogou, excepcionalmente, as normas de Direito Penal. (BRASIL, 2004, art. 1º, parágrafo único)

Desde a proibição, a discussão legislativa sobre a legalização dos jogos de azar tem se concentrado em propostas como os Projetos de Lei nº 442/1991 e o nº 186/2014, este último oriundo do Senado Federal. Apresentado em 21 de março de 1991, o PL nº 442/1991, que visa regulamentar uma modalidade específica de jogos de azar no Brasil, foi aprovado na Câmara em fevereiro de 2022, após 31 anos. O projeto, atualmente no Senado, foca apenas na legalização do jogo do bicho, já que foi redigido antes da popularização da internet. (Sousa *et al.*, 2024) O debate,

¹¹ A Lei nº 9.981/2000 recebeu o nome de “Lei Maguito Vilela” em homenagem ao político goiano Luiz Alberto Maguito Vilela, que teve papel relevante na sua criação ou aprovação.

contudo, é polarizado. De um lado, os defensores da legalização apontam benefícios econômicos como o potencial de arrecadação de impostos, a geração de empregos e o estímulo ao setor de turismo. De outro, os opositores alertam para os graves riscos sociais, incluindo o aumento do transtorno do jogo (ludopatia), a exploração de indivíduos vulneráveis e o potencial uso da atividade para crimes como lavagem de dinheiro e evasão de divisas. (Ferreira, 2024)

Embora tenha sido arquivado em 2018, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 186/2014 teve um papel fundamental no debate sobre a legalização dos jogos de azar no Brasil. Conforme descreve Leite (2023), o projeto propunha a legalização e regulamentação de diversas modalidades, incluindo cassinos, bingos, caça-níqueis e o jogo do bicho, com o argumento de que isso geraria arrecadação fiscal e milhares de empregos. Mesmo sem ser aprovado, sua tramitação serviu para intensificar a discussão pública sobre o tema, especialmente entre especialistas e juristas, e acabou por abrir caminho para futuras regulamentações na área.

Esse período revelou que a proibição imposta, longe de extinguir os jogos de azar, resultou na consolidação de um vasto mercado ilegal, simbolizado pelo jogo do bicho. Paralelamente, o Estado manteve um tratamento seletivo, conferindo a certas modalidades, como as loterias e o turfe, o status de exceções legais sob seu monopólio. Contudo, as breves tentativas de legalizar outras formas de jogo, como os bingos, fracassaram devido à ausência de fiscalização eficaz e à proliferação de fraudes. A disseminação da internet no início do século XXI, no entanto, representou uma mudança de paradigma para o mercado de jogos de azar no Brasil, criando uma realidade que não havia sido prevista pela legislação vigente e que exigiu uma nova e urgente resposta do legislador.

2.3 O ADVENTO DAS APOSTAS ONLINE E A TRANSIÇÃO PARA A REGULAMENTAÇÃO

O surgimento de novas tecnologias, em especial a internet, impulsionou a transformação do panorama dos jogos de azar, resultando na expansão global de plataformas de apostas e cassinos online. Esse cenário possibilitou aos brasileiros o acesso a esses serviços e, conseqüentemente, a uma nova categoria de jogo: a "aposta esportiva". As apostas esportivas consistem em um sistema de prognósticos vinculados a competições esportivas reais, no qual o apostador busca prever o

resultado de eventos como o placar exato de partidas, o número de gols ou pontos de uma equipe, ou qual atleta receberá um cartão, entre outras possibilidades.

Ademais, as plataformas online aproximaram dos brasileiros os tradicionais jogos de cassino, como roleta, e blackjack¹², que antes se restringiam a ambientes físicos e clandestinos. Elas também introduziram novas modalidades, como os jogos de slots¹³ e crashes¹⁴, sendo todas essas adaptadas ao ambiente virtual. (Costa *et al.*, 2024) Como aponta Rodrigues (2025), o impacto da tecnologia nesse processo é fundamental, pois:

Democratizou o acesso às apostas, uma vez que a internet e os dispositivos móveis eliminaram barreiras físicas, outrora restritas a locais específicos, muitas vezes clandestinos, expandindo seu alcance. Por meio dos aplicativos instalados em smartphones e tablets, por exemplo, pode-se apostar no trabalho, no trânsito, no transporte público, em qualquer lugar e a qualquer momento, tornando a atividade onipresente. (Rodrigues, 2025, p. 51)

A ascensão das plataformas online, com sedes em paraísos fiscais, permitiu que os brasileiros acessassem livremente os sites de apostas, o que criou um notável vácuo regulatório no país. As casas de apostas, embora proibidas pela Lei das Contravenções Penais, operavam livremente, sem qualquer controle estatal (Silva, 2025). Conforme apontam Prado; Grande; Stringuetto (2021), a proibição dos jogos de azar, prevista no artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941, foi idealizada para coibir atividades em estabelecimentos físicos, tornando-se ineficaz para o ambiente virtual. Essa lacuna legislativa permitiu que o mercado de apostas online prosperasse na informalidade, não apenas sem gerar receita tributária para o Estado, mas também sem oferecer qualquer garantia ou proteção jurídica aos apostadores.

Nesse sentido, a ascensão das apostas esportivas foi impulsionada pela aceitação social, pela busca por entretenimento e renda extra, e, sobretudo, pela

¹² O blackjack online é uma versão digital do popular jogo de cartas de cassino, cujo objetivo é alcançar uma pontuação o mais próxima possível de 21, sem ultrapassar esse número, e superar a mão do dealer.

¹³ Os jogos de slots são versões digitais das tradicionais máquinas caça-níqueis, nas quais o jogador aposta e aciona bobinas virtuais que exibem símbolos aleatórios determinados por um gerador de números aleatórios (RNG). O objetivo é formar combinações vencedoras em linhas de pagamento, podendo incluir símbolos especiais, como wilds e scatters, que ativam bônus, rodadas grátis e recursos adicionais.

¹⁴ Os jogos de crash online são jogos de apostas onde você deve sacar sua aposta antes que um multiplicador crescente "crashe" aleatoriamente, ganhando o valor apostado multiplicado pelo número no momento do saque.

tecnologia. A internet possibilitou o surgimento de plataformas online, que tornaram as apostas mais convenientes, ampliando a oferta com modalidades como as apostas ao vivo (Carcedo, 2010). Essa expansão tecnológica, no entanto, representou um grande desafio para a regulamentação governamental. A primeira tentativa de resposta do legislador brasileiro veio com a Lei nº 13.155/2015, que, em seu art. 37, alterou o § 2º do art. 50 da Lei das Contravenções Penais. A modificação estabeleceu que a participação em jogos de azar, por via eletrônica, estaria sujeita a uma pena de multa que variava entre R\$2.000,00 e R\$200.000,00 (Brasil, 2015). Essa alteração, embora ainda de natureza criminal, demonstrou o esforço inicial de atualizar a legislação para incluir os jogos disponíveis em plataformas digitais.

A situação econômica adversa do país levou o Estado a buscar novas fontes de receita e a regulamentar o mercado informal de apostas, o que culminou na descriminalização das apostas esportivas (Wada, 2024). O marco inicial desse processo foi a Medida Provisória nº 846/2018, convertida na Lei nº 13.756/2018. Este diploma legal não apenas excluiu as apostas esportivas da proibição de jogos de azar, mas também criou uma modalidade lotérica, denominada "aposta de quota fixa", cuja definição se encontra no artigo 29, § 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. (BRASIL, 2018, cap. V, art. 29, § 1º)

Com a nova lei, o legislador buscou retirar formalmente as apostas esportivas do âmbito da contravenção penal, sob a justificativa de que, nessa modalidade, o apostador detém pleno conhecimento dos ganhos potenciais e dos riscos inerentes ao ato da aposta. O âmbito de exploração também foi definido no art. 29, § 2º, que estabeleceu a atividade como um serviço público exclusivo da União, passível de exploração comercial em regime de concorrência, mediante autorização ou concessão do Ministério da Fazenda (Brasil, 2018). Vale salientar que a legislação destinou parte da arrecadação das loterias esportivas e federais ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em resposta à crise do sistema prisional, além de redefinir o financiamento de setores como esporte e cultura (Agência Senado, 2018). Adicionalmente, no art. 29, § 3º a norma estipulou o prazo de dois anos, prorrogável por igual período, para que o Ministério da Fazenda elaborasse as normas

necessárias à regulamentação. (Brasil, 2018)

O prazo integral para a regulamentação, no entanto, transcorreu sem a publicação das normas necessárias, o que resultou em um cenário de profunda insegurança jurídica. Apesar de legalizar a prática, a Lei nº 13.756/2018 não estabeleceu regras para a atuação das empresas, critérios de arrecadação tributária, garantias de proteção aos apostadores ou mecanismos de controle de ilícitos (Sousa *et al.*, 2024). Além disso, conforme aduz Santos (2024), a lei legalizou apenas as apostas esportivas, não abordando outras modalidades, como jogos de cassino e cartas, que continuavam a ser oferecidas pelas plataformas. Diante desse vácuo, as empresas de apostas preferiram não se adequar à legislação brasileira, operando em uma “zona cinzenta da legalidade”, com forte atuação no país, mas sem uma sede formal.

Em meio a esse vácuo normativo, as empresas estrangeiras de apostas online expandiram maciçamente sua presença no país, tornando-se onipresentes no cenário esportivo nacional ao patrocinar a maioria dos clubes, campeonatos e transmissões de futebol. Segundo a PWC (2024), o setor apresentou um crescimento de 89% no volume de apostas entre 2020 e 2023, movimentando entre R\$60 bilhões e R\$100 bilhões anualmente. No entanto, essa fase foi marcada pela completa falta de segurança para os apostadores, que não dispunham de canais formais de reclamação contra empresas que, apesar de obterem lucros extraordinários, não possuíam sede ou representação legal no Brasil (Vasques; Cunha, 2025).

O processo de regulamentação do setor foi, de fato, iniciado com a Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, que alterou a Lei nº 13.756/2018. Essa medida foi, na sequência, substituída pelo Projeto de Lei nº 3.626/2023, que tramitou no Congresso Nacional. Por ser de autoria do Poder Executivo, o projeto avançou rapidamente, impulsionado pela urgência em aumentar a arrecadação e atingir a meta de déficit fiscal (Parente, 2025). Finalmente, em 29 de dezembro de 2023, a Lei nº 14.790 foi sancionada, popularmente conhecida como “Lei das Bets”¹⁵. O diploma legal estabeleceu um conjunto abrangente de regras para a exploração da atividade, definindo critérios para licenças, obrigações das operadoras, regras de publicidade, mecanismos de proteção aos apostadores e a estrutura de tributação

¹⁵ A Lei 14.790/2023 ficou conhecida como “Lei das Bets” porque regulamentou as apostas esportivas on-line, conhecidas popularmente como “bets”.

para as empresas e os jogadores (Wada, 2024).

Adicionalmente, a Lei nº 14.790/2023 introduziu uma inovação significativa ao incluir os “jogos online”, permitindo a exploração de apostas em uma gama diversificada de eventos virtuais, que não se restringem a temáticas esportivas. O diploma legal também criou a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), vinculada ao Ministério da Fazenda, como o órgão responsável por autorizar, monitorar e fiscalizar o setor. Essa nova estrutura regulatória foi desenhada com o objetivo de promover um ambiente de jogo seguro e transparente, com foco na prevenção à lavagem de dinheiro, à manipulação de resultados e, principalmente, na proteção ao consumidor (Roman; Lima, 2025).

Em suma, a trajetória dos jogos de azar no Brasil revela uma abordagem cíclica do Estado, que oscila entre a proibição total — fundamentada na moral e nos bons costumes — e a permissividade parcial, motivada por interesses econômicos e a busca por arrecadação. A transição para o ambiente digital ampliou o acesso massivo a essa atividade e introduziu desafios regulatórios sem precedentes, especialmente no que tange à proteção do apostador e à prevenção da ludopatia.

A recente regulamentação das apostas online, embora repita o ciclo histórico de repressão e permissão, representa uma mudança de paradigma. Nela, a noção moralista é superada por uma necessidade pragmática que reconhece a massificação das apostas na era digital. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro adapta-se a uma indústria globalizada e tecnológica, buscando equilibrar os interesses econômicos com a necessária proteção social.

3 O MARCO LEGAL DAS APOSTAS DE QUOTA-FIXA E JOGOS ONLINE NO BRASIL

O presente capítulo se destina a analisar a resposta do ordenamento jurídico brasileiro à massificação dos jogos de azar no ambiente digital. Para tanto, será abordada a Lei nº 14.790/2023, que regulamentou as apostas de quota-fixa e os jogos online, encerrando o prolongado vácuo normativo que caracterizava o setor. A partir de uma análise dos seus principais dispositivos, o estudo irá detalhar a criação da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) e suas competências. O objetivo é examinar as inovações normativas, com foco especial nos mecanismos de proteção ao apostador, nos critérios de publicidade e na estrutura tributária, a fim de compreender como o legislador busca equilibrar a exploração econômica com a necessária proteção social em um mercado globalizado e onipresente.

3.1 CONCEITUAÇÃO E DISTINÇÃO JURÍDICA

Para compreender o novo marco regulatório, é fundamental delimitar os conceitos jurídicos de seus sujeitos e das modalidades de apostas. A análise se inicia pela definição dos conceitos estabelecidos pela Lei nº 14.790/2023, a fim de evidenciar o tratamento conferido à transição para um ambiente de regulamentação específica. Será abordada a distinção entre a aposta de quota-fixa e aposta de quota-variável em jogo online, bem como o papel de cada parte envolvida nessa relação jurídica, os agentes operadores e os apostadores.

A Lei nº 14.790/2023 define, em seu art. 2º, inciso III, a figura do apostador como a “pessoa natural que realiza a aposta” (Brasil, 2023, cap. I, art. 2º, inc. III). Contudo, a capacidade para apostar não é universal, visto que a lei estabelece um rol de indivíduos impedidos, conforme se apresenta no art. 26:

Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de:

- I - menor de 18 (dezoito) anos de idade;
- II - proprietário, administrador, diretor, pessoa com influência significativa, gerente ou funcionário do agente operador;
- III - agente público com atribuições diretamente relacionadas à regulação, ao controle e à fiscalização da atividade no âmbito do ente federativo em cujo quadro de pessoal exerça suas competências;
- IV - pessoa que tenha ou possa ter acesso aos sistemas informatizados de loteria de apostas de quota fixa;

V - pessoa que tenha ou possa ter qualquer influência no resultado de evento real de temática esportiva objeto de loteria de apostas de quota fixa [...]

VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e

VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda. (BRASIL, 2023, cap. VII, art. 26, inc. I a VII)

A partir do dispositivo, infere-se que o legislador visa proteger os indivíduos legalmente considerados vulneráveis, a exemplo das pessoas diagnosticadas com ludopatia. O descumprimento dessas vedações resulta na nulidade de pleno direito da aposta (art. 26, § 1º), uma sanção que busca garantir a seriedade do ambiente regulado (Brasil, 2023). Adicionalmente, o art. 23 exige que as operadoras implementem sistemas de identificação e verificação, incluindo reconhecimento facial, para assegurar a autenticidade das informações cadastrais, coibindo fraudes e a participação de pessoas impedidas (Brasil, 2023).

Ademais, a norma define, em seu art. 2º, inciso X, o agente operador de apostas como “a pessoa jurídica que obtém autorização do Ministério da Fazenda para explorar a atividade” (Brasil, 2023, cap. I, art. 2, inc. X). Nesse aspecto, uma das principais inovações da nova regulamentação, conforme o art. 7º, é a exigência de que as empresas interessadas sejam constituídas sob a legislação brasileira, com sede e administração em território nacional (Brasil, 2023).

Com essa obrigatoriedade, o legislador buscou encerrar o período de tolerância que beneficiava operadores estrangeiros. Tal medida é crucial, pois submete as operadoras à jurisdição nacional, o que viabiliza a fiscalização estatal, a aplicação de sanções, o recolhimento de tributos e, fundamentalmente, a responsabilização jurídica em casos de litígios com consumidores ou de descumprimento das normas vigentes.

O principal elo entre os sujeitos mencionados é o canal eletrônico, definido no art. 2º, inciso IV, como a “plataforma, que pode ser sítio eletrônico, aplicação de internet, ou ambas, de propriedade ou sob administração do agente operador de apostas, que viabiliza a realização de aposta por meio exclusivamente virtual” (Brasil, 2023, cap. I, art. 2º, inc IV). Embora represente a vasta maioria das apostas de quota fixa, ele não é a única via de exploração, visto que o art. 14 prevê a possibilidade de realização de apostas em eventos de temática esportiva em estabelecimentos físicos. A regulamentação exige, no art. 15, que ambos os canais, eletrônicos ou físicos, exibam de maneira clara informações sobre a autorização de

funcionamento, os dados do agente operador e os canais de atendimento ao apostador. Essa medida busca atribuir às plataformas e aos estabelecimentos um padrão de segurança e confiabilidade para o consumidor (Brasil, 2023).

O conceito de aposta de quota-fixa, introduzido pela Lei nº 13.756/2018, foi aprimorado pela Lei nº 14.790/2023, que a considera uma modalidade lotérica. De acordo com a legislação mais recente, essa modalidade pode ser dividida, sendo uma delas a aposta de quota-fixa em eventos de temática esportiva. O art. 2º da Lei nº 14.790/2023 define seus principais componentes:

- 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; [...]
- 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. (BRASIL, 2023, cap. I, art. 2º, incs. I e II)

A partir dessas definições, a aposta de quota-fixa em eventos de temática esportiva, ou aposta esportiva, se caracteriza como uma modalidade na qual o apostador conhece, no momento da efetivação da aposta, o valor do prêmio a ser recebido em caso de acerto. Essa característica a diferencia de outras modalidades, como os jogos de cassino, onde o prêmio é variável, o que, para o legislador, justifica o tratamento distinto. A legislação, ao definir precisamente esses termos, busca oferecer maior transparência e segurança jurídica, tanto para o apostador, que sabe de antemão qual o risco envolvido, quanto para o Estado, que estabelece um modelo de exploração controlável.

A Lei nº 14.790/2023 foi além da regulamentação das apostas esportivas, promovendo uma mudança ainda mais profunda ao legalizar os jogos online. O diploma legal define o jogo online da seguinte maneira:

- VIII — jogo *on-line*: canal eletrônico que viabiliza a aposta virtual em jogo no qual o resultado é determinado pelo desfecho de evento futuro aleatório, a partir de um gerador randômico de números, de símbolos, de figuras ou de objetos definido no sistema de regras;
- IX — evento virtual de jogo *on-line*: evento, competição ou ato de jogo *on-line* cujo resultado é desconhecido no momento da aposta. (BRASIL, 2023, cap. I, art. 2º, inc. VIII)

Assim, as apostas de quota-fixa em jogos online, portanto, baseiam-se em

eventos virtuais cujo resultado é determinado por um gerador randômico de números, símbolos ou figuras, sendo o desfecho imprevisível no momento da aposta. Nessa categoria enquadram-se os tradicionais jogos de cassino como roleta, blackjack e caça-níqueis (*slots*), além de novas modalidades como os jogos de colisão (*crash*), desde que operados em ambiente virtual.

Em síntese, a nova estrutura legal define conceitos primordiais para garantir a segurança jurídica e a eficácia da regulamentação. Ao transferir essas modalidades da ilegalidade para um ambiente regulado, a legislação reconhece sua existência e busca controlá-las em benefício do interesse público.

3.2 A LEI N.º 14.790/2023: PRINCIPAIS PILARES E DIRETRIZES

A Lei nº 14.790/2023 representa o marco regulatório definitivo para as apostas online no Brasil, estabelecendo os pilares que sustentam a transição do setor da informalidade para um ambiente controlado. Ao contrário das tentativas legislativas anteriores, este diploma legal adota uma abordagem abrangente e pragmática, delineando diretrizes essenciais para a fiscalização, a proteção do consumidor e a arrecadação tributária.

O objeto da norma é definido pelo art. 3º, I e II, como “apostas de quota fixa relativas a eventos reais de temática esportiva” e “apostas de quota fixa relativas a eventos virtuais de jogos on-line”. (Brasil, 2023) Como exemplos dos primeiros, podem-se citar partidas de futebol, basquete, vôlei e corridas automobilísticas. Já os eventos virtuais de jogos online incluem jogos de cassino online, como roleta, caça-níqueis e blackjack, além de jogos esportivos simulados, onde o resultado é gerado por algoritmos.

Em relação ao meio pelo qual essas espécies de apostas podem ser realizadas, a legislação estabelece uma diferenciação entre apostas físicas e virtuais. Assim, de acordo com o art. 14, I e II, a “aposta física poderá ser feita presencialmente, através da compra de um bilhete impresso”. Por outro lado, a “aposta virtual é feita por meio de plataformas digitais”, como websites ou aplicativos, podendo ser realizadas antes ou durante o evento em questão. (Brasil, 2023, cap. V, art. 14, incs. I e II) A nova lei permite que as empresas de apostas ofereçam seus serviços tanto online, por meio de plataformas digitais, quanto em locais físicos, utilizando bilhetes impressos. Para fazer isso, elas precisam de

autorização específica do ministério para cada formato. Essa abordagem aumenta as oportunidades de negócio para as empresas, mas também exige que elas implementem medidas de segurança e controle adequadas para cada modalidade.

O regime de exploração econômica da atividade, definido pelo art. 4º, ocorrerá “em ambiente concorrencial, mediante prévia autorização a ser expedida pelo Ministério da Fazenda”. (Brasil, 2023, cap. II, art. 4º) Essa permissão, conforme o art. 5º, está condicionada ao atendimento do interesse nacional e ao benefício da coletividade. Além disso, a autorização possui caráter personalíssimo, inegociável e intransferível, com validade máxima de cinco anos, podendo ser revista a qualquer tempo por meio de processo administrativo específico (Brasil, 2023).

Essa abordagem do legislador, ao condicionar a autorização ao interesse nacional e ao benefício da coletividade, ao mesmo tempo em que a torna personalíssima, evidencia uma estratégia de controle rigoroso sobre a entrada de novas empresas no mercado. Diferente de um regime de mera liberalização, a concessão de licenças demonstra a intenção do Estado de selecionar operadores que estejam alinhados com os objetivos da regulamentação: a segurança, a fiscalização e a proteção social. Essa escolha também é um indicativo de que o governo busca evitar a proliferação descontrolada de empresas, priorizando a qualidade e a conformidade legal em detrimento da quantidade. O caráter personalíssimo da autorização, por sua vez, impede que a licença se torne um mero ativo comercial, garantindo que a responsabilidade pela operação permaneça vinculada diretamente à empresa autorizada.

Um dos pilares centrais da Lei nº 14.790/2023 é o rigoroso processo de licenciamento a que os agentes operadores são submetidos. A concessão de autorização para a exploração econômica da atividade exige o cumprimento de uma série de requisitos detalhados no artigo 7º, § 1º, que visam a garantir a idoneidade, a solidez financeira e a capacidade técnica das operadoras. O dispositivo legal determina a comprovação de “valor mínimo e forma de integralização do capital social da pessoa jurídica interessada” (inciso I) e a demonstração de “experiência e conhecimento” no setor de jogos por parte do grupo de controle (inciso II). No campo da governança e compliance, exige-se a definição dos requisitos para “cargos de direção e gerência” (inciso III) e a designação de diretores responsáveis pelo relacionamento com o Ministério da Fazenda (inciso IV) e pela “ouvidoria e atendimento aos apostadores” (incisos V e VI). Em termos de segurança e

integridade, a lei é enfática ao exigir “requisitos técnicos e de segurança cibernética” com certificação reconhecida (inciso VII), bem como a “integração a organismos de monitoramento da integridade esportiva” (inciso VIII). Por fim, a legislação impõe a “exigência de ter brasileiro como sócio detentor de ao menos 20% (vinte por cento) do capital social” da operadora (inciso IX) (Brasil, 2023, cap. III, art. 7º, § 1º, incs. I a IX).

A norma também impõe, no artigo 8º, a obrigatoriedade de o agente operador implementar políticas e procedimentos de controles internos, tais como: a política do jogo responsável, a política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, e uma política de atendimento ao apostador (Brasil, 2023). Essas medidas, portanto, representam uma obrigação legal, e não uma ação voluntária, buscando assegurar o controle do fluxo financeiro e coibir práticas criminosas, bem como demonstrar a responsabilidade com a proteção do consumidor.

Adicionalmente, no art. 12, a legislação condiciona a expedição do licenciamento a uma contraprestação de outorga, cujo valor pode chegar a R\$30 milhões, dependendo do número de marcas comerciais exploradas (Brasil, 2023). Vale ressaltar que essa prestação possui natureza não tributária, funcionando como uma taxa de compensação pela exploração da modalidade.

Dessa forma, a imposição de um processo de licenciamento tão exigente revela a estratégia do Estado brasileiro de se distanciar da abordagem informal e omissa do passado. Ao condicionar a exploração da atividade a critérios de idoneidade, capacidade técnica e financeira, e ao impor a obrigação de implementação de políticas de controle, a legislação busca encerrar o vácuo normativo que permitia a atuação de empresas estrangeiras sem qualquer fiscalização efetiva.

A proteção ao apostador é um pilar central da nova legislação, que estabelece um conjunto de direitos e deveres para garantir um ambiente de jogo seguro. Nesse sentido, o art. 26 da Lei nº 14.790/2023 traz um rol exemplificativo de indivíduos impedidos de apostar, incluindo menores de 18 anos, pessoas com acesso aos sistemas das operadoras, atletas, árbitros, dirigentes esportivos e pessoas diagnosticadas com ludopatia (Brasil, 2023).

Além disso, a norma assegura aos apostadores todos os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor (CDC), reconhecendo a existência de uma relação consumerista. O art. 27, § 1º, elenca direitos básicos que reforçam essa

proteção:

Art. 27. São assegurados aos apostadores todos os direitos dos consumidores previstos na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

§ 1º Além daqueles previstos no art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), constituem direitos básicos dos apostadores:

I — a informação e a orientação adequadas e claras acerca das regras e das formas de utilização de recintos, equipamentos, sistemas e canais eletrônicos das apostas;

II — a informação e a orientação adequadas e claras sobre as condições e os requisitos para acerto de prognóstico lotérico e aferição do prêmio, vedada a utilização de escrita dúbia, abreviada ou genérica no curso de efetivação da aposta;

III — a informação e a orientação adequadas e claras quanto aos riscos de perda dos valores das apostas e aos transtornos de jogo patológico; e

IV — a proteção dos dados pessoais conforme o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

(BRASIL, 2023, cap. VII, arts. 27, § 1º, incs. I a IV)

Nesse sentido, a legislação visa garantir aos apostadores todas as garantias do CDC, ao mesmo tempo em que demanda clareza, por parte dos agentes operadores, na exposição de regras, probabilidades e perigos ligados à prática. A lei, portanto, reconhece que a relação entre a empresa e o apostador deve ser vista sob a tutela consumerista, reforçando a proteção do lado mais vulnerável.

O legislador instituiu também uma série de vedações para os agentes operadores. De acordo com o art. 29, é proibida a concessão de adiantamentos, bônus ou vantagens prévias, mesmo sob o pretexto de promoção ou propaganda. A norma também veda a formação de parcerias ou convênios que facilitem o acesso a crédito ou fomento mercantil para os apostadores. Além disso, a lei proíbe a instalação de qualquer representação de entidades que ofereçam crédito em estabelecimentos físicos de apostas (Brasil, 2023).

Dessarte, a Lei nº 14.790/2023, ao incorporar os direitos do Código de Defesa do Consumidor e ao impor regras claras para as operadoras, reconhece formalmente a relação de consumo entre as plataformas de apostas e seus usuários. Essa abordagem representa um avanço significativo em relação ao cenário anterior de informalidade, no qual o apostador estava completamente desamparado. Ao proibir a oferta de bônus e a facilitação de crédito, a legislação visa adotar uma postura preventiva e responsável, visando mitigar os riscos associados ao endividamento e à ludopatia, um dos maiores desafios do setor. Desse modo, a lei busca não apenas regulamentar um mercado lucrativo, mas busca,

fundamentalmente, proteger o lado mais vulnerável da relação: o próprio apostador.

A publicidade e a propaganda desempenham um papel central na regulamentação, pois refletem o delicado conflito entre o interesse comercial das operadoras e o dever do Estado de proteger a coletividade. A legislação, em seu art. 16, estabelece diretrizes claras para a atuação dos agentes operadores, a saber:

Art. 16. As ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa observarão a regulamentação do Ministério da Fazenda, incentivada a autorregulação.

Parágrafo único. A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:

I - os avisos de desestímulo ao jogo e de advertência sobre seus malefícios que deverão ser veiculados pelos agentes operadores;

II - outras ações informativas de conscientização dos apostadores e de prevenção do transtorno do jogo patológico, bem como da proibição de participação de menores de 18 (dezoito) anos, especialmente por meio da elaboração de código de conduta e da difusão de boas práticas; e

III - a destinação da publicidade e da propaganda das apostas ao público adulto, de modo a não ter crianças e adolescentes como público-alvo. (Brasil, 2023, cap. V, art. 16)

As diretrizes impostas à publicidade do setor são detalhadas no artigo 17 da Lei nº 14.790/2023. O dispositivo estabelece uma série de vedações que visam coibir a comunicação enganosa e a exploração da vulnerabilidade do consumidor. Em termos de proteção econômica e social, a lei é enfática ao proibir que as publicidades “veiculem afirmações infundadas sobre as probabilidades de ganhar” (inciso II). Mais importante para a tese deste trabalho, o artigo veda a prática que “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” (inciso IV). Tal vedação se estende à proibição de que as campanhas “apresentem a aposta como socialmente atraente” ou a “associem ao êxito pessoal e profissional por meio de celebridades” (inciso III). No campo da proteção etária e da ordem pública, o artigo 17 veda a “promoção de *marketing* em escolas e universidades” e a realização de “apostas esportivas dirigidas a menores de idade” (inciso VI), além de coibir ofensas a crenças culturais (inciso V). (Brasil, 2023, cap. V, art. 17, incs. I a VI)

Dessa forma, ao proibir publicidades que associam apostas a sucesso pessoal, solução de problemas financeiros ou fonte de renda, demonstra a preocupação do legislador em combater o apelo irrealista e potencialmente enganoso do setor. Infere-se que o legislador compreende a influência direta dessas

ferramentas na captação de apostadores e nos riscos associados à prática, especialmente para as populações vulneráveis. Ao proibir certas práticas de publicidade, a norma demonstra a intenção do legislador de mitigar os riscos associados às apostas, com foco na proteção da saúde pública e na redução de danos. Essa abordagem reflete uma mudança de paradigma, saindo de um cenário de total informalidade para um modelo que impõe responsabilidade às operadoras.

A dimensão fiscal representa outro pilar de fundamental importância na regulamentação, estruturando a contribuição do setor para as finanças públicas. O modelo tributário adotado é misto, com arrecadação sobre os agentes operadores e os apostadores. As empresas serão tributadas sobre o Gross Gaming Revenue¹⁶ (GGR), ou Receita Bruta de Jogos, que corresponde à receita total subtraída dos prêmios pagos aos jogadores, descontadas as deduções legais¹⁷. Assim, os agentes operadores serão tributados, da seguinte forma:

Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do **caput** deste artigo, 88% (oitenta e oito por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, e 12% (doze por cento) [...]. (BRASIL, 2023, cap. XI, art. 51, § 1º-A)

De acordo com o artigo 51, § 1º-A, incide uma alíquota de 12% sobre o GGR, cuja arrecadação possui destinação social vinculada. Os recursos são distribuídos para áreas estratégicas, sendo destinados, em ordem decrescente: 36% para o esporte; 28% para o turismo; 13,6% para a segurança pública; 10% para a educação; 10% para a seguridade social; e 1% para investimento em ações de prevenção, controle e mitigação dos danos associados aos jogos de azar (Brasil, 2023).

Além da tributação sobre as empresas, a lei também prevê a taxação dos prêmios dos apostadores. Conforme o art. 31, incidirá o Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) à alíquota de 15% sobre o ganho líquido anual (Brasil, 2023). É importante ressaltar que a base de cálculo é o ganho líquido anual, ou seja, a diferença entre os prêmios recebidos e os valores perdidos ao longo do ano. Esse

¹⁶ É o principal indicador financeiro da indústria de apostas, calculado pela diferença entre o valor total apostado pelos usuários e o valor total dos prêmios pagos. É a base de cálculo para a tributação das operadoras.

¹⁷ Os impostos que incidem sobre os agentes operadores são: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Imposto Sobre Serviço (ISS).

imposto opera sob o regime de lançamento por homologação, o que significa que o próprio apostador é responsável por calcular, declarar e efetuar o pagamento.

Dessa forma, a nova regulamentação das apostas online cria um modelo tributário misto que incide sobre o faturamento das empresas e sobre os prêmios dos apostadores. Ao taxar o GGR (Receita Bruta de Jogos) das operadoras e o ganho líquido anual dos apostadores, o legislador busca garantir que o Estado brasileiro participe financeiramente de um mercado que já movimenta bilhões de reais. Essa abordagem pragmática, focada na arrecadação, evidencia que o interesse econômico é um dos principais motores da regulamentação.

Embora possa representar uma fonte significativa de receita para os cofres públicos, com alocação prometida a setores importantes, cabe considerar não somente os benefícios tributários, mas também os potenciais impactos sociais, econômicos que tal legalização pode acarretar. A legislação vincula a destinação de uma parte dessa arrecadação a áreas sociais, como educação, segurança pública e saúde, o que demonstra a intenção de equilibrar a exploração econômica com a busca por benefícios para a coletividade.

Por outro lado, a Lei nº 14.790/2023 institui um robusto regime sancionador, destinado a coibir práticas irregulares e assegurar o cumprimento dos operadores com as normas estabelecidas. De acordo com o art. 38, o processo administrativo sancionador obedecerá a princípios como legalidade, ampla defesa, contraditório e segurança jurídica (Brasil, 2023).

Complementando o arcabouço normativo, a lei tipifica uma série de infrações administrativas no artigo 39, essenciais para a atuação fiscalizatória do Ministério da Fazenda. O dispositivo legal estabelece penalidades claras para as operadoras que atuem sem a “prévia autorização” (inciso I) ou que realizem “operações não autorizadas ou vedadas” (inciso II). A maior parte das infrações visa a garantir a transparência e a fiscalização do Estado, punindo quem “opor embaraço à fiscalização” (inciso III), “deixar de fornecer ou fornecer dados incorretos” (incisos IV e V), ou, ainda, “negar ou dificultar o acesso a sistemas de dados e de informação” (§ único). De maneira crucial para a integridade esportiva, o artigo tipifica como infração a prática de “executar, incentivar, permitir ou, de qualquer forma, contribuir ou concorrer para práticas atentatórias à integridade esportiva” e qualquer forma de fraude apta a afetar a lisura dos eventos (inciso VIII). A tipificação dessas infrações é um pilar para a eficácia regulatória, fornecendo ao poder público

os mecanismos de sanção necessários (Brasil, 2023, cap. X, art. 39, incs. I a IX)

Para essas infrações, o legislador previu em seu art. 41, penalidades que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, dependendo da gravidade da conduta, além disso, estabelece que estas poderão recair sobre pessoa física ou jurídica. As sanções incluem advertência, suspensão parcial ou total das atividades por até 180 dias, cassação da autorização, e multas que, para pessoas jurídicas, podem variar de 0,1% a 20% do produto da arrecadação do exercício anterior, com um teto de R\$2 bilhões por infração. (Brasil, 2023) Ainda nesse sentido, de acordo com o art. 42, na aplicação das penalidades devem ser respeitados critérios claros para a dosimetria da pena, considerando fatores como a gravidade e a duração da infração, a boa-fé do infrator, a vantagem auferida e a reincidência. (Brasil, 2023)

Em síntese, a regulamentação surge da percepção de que a atividade, mesmo antes de ser legalizada, já produzia um volume considerável de transações financeiras e gerava significativo impacto social. A Lei nº 14.790/2023 busca, portanto, implementar mecanismos de controle e transparência, estabelecendo normas para o funcionamento das plataformas, a proteção dos usuários, o combate à evasão fiscal e a promoção do jogo responsável. Nesse sentido, a regulamentação não apenas reconhece uma realidade existente, mas atua como um instrumento estatal para converter uma atividade anteriormente marginalizada em uma fonte legítima de receita, sob a égide da lei.

3.3 AS PORTARIAS NORMATIVAS DA SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS (SPA/MF): DETALHAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

A Lei nº 14.790/2023 estabeleceu os pilares do marco regulatório, mas a sua efetivação depende da regulamentação infralegal. Nesse sentido, a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), órgão criado pelo Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, no âmbito do Ministério da Fazenda, foi incumbida de traduzir os princípios da lei em regras práticas e detalhadas.

Entre as atribuições do órgão, destacam-se a elaboração de portarias, a condução do processo de outorga e licenciamento, a fiscalização contínua das operações e a aplicação das penalidades previstas na lei. A SPA também é responsável por monitorar a eficácia das políticas mandatórias de jogo responsável e de prevenção a ilícitos. Para cumprir seu mandato, a Secretaria tem publicado

uma série de portarias que compõem uma agenda regulatória estruturada em fases, abordando desde as condições gerais de exploração da atividade até as políticas de proteção ao apostador.

A Portaria MF n.º 1.330/2023, de 26 de outubro de 2023, editada antes da sanção da Lei n.º 14.790/2023 e da criação da Secretaria de Prêmios e Apostas, estabeleceu as condições gerais transitórias para a exploração comercial da modalidade, nos termos da Lei 13.756/2018. O documento detalha os requisitos para as empresas operadoras, incluindo qualificação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica, além de exigir a comprovação da origem lícita do capital social e a implementação de plataformas seguras e certificadas. Além disso, também aborda os direitos e deveres dos apostadores, com foco na prevenção à lavagem de dinheiro e outros delitos, e estabelece diretrizes para o jogo responsável, combatendo o jogo patológico e regulando a publicidade e o marketing para proteger os vulneráveis. (Brasil, 2023)

No que se refere às transações financeiras, a Portaria SPA/MF n.º 615/2024, de 16 de abril de 2024, estabeleceu regras rígidas. No art. 3º, determina que todos os aportes, retiradas e pagamento de prêmios devem ocorrer exclusivamente por meio de transferência eletrônica entre a conta cadastrada do apostador e a conta transacional¹⁸ do agente operador, por meios eletrônicos autorizados pelo Banco Central, como PIX, TED e cartões de débito, sendo expressamente vedado o uso de dinheiro em espécie, boletos, cheques e cripto ativos. (Brasil, 2024) Adicionalmente, no art. 3º, § 2º, o documento determina a proibição do uso de cartões de crédito e quaisquer outros instrumentos de pagamento pós-pago pelos apostadores. (Brasil, 2024) A norma também veda em seu art. 3º, § 4º, que os operadores ofereçam qualquer tipo de adiantamento, bonificação, vantagem ou firmem parceria, promovam, facilitem de alguma forma acesso a crédito. (Brasil, 2024)

Em linhas gerais, esta norma estabelece diretrizes rígidas para as transações de pagamento, visando garantir a rastreabilidade dos recursos e, principalmente, a proteção aos apostadores, através da separação patrimonial dos recursos e da transparência nas operações financeiras.

O regramento sobre segurança e integridade dos sistemas operacionais foi estabelecido pela Portaria SPA/MF n.º 722/2024, de 02 de maio de 2024, que fixou

¹⁸ Conta do agente operador, em instituição autorizada pelo BACEN, para aportes dos apostadores, manutenção de valores de apostas em aberto e, opcionalmente, de prêmios recebidos.

os requisitos técnicos e de segurança que as plataformas de apostas devem seguir. A norma exige em seu art. 4 que os sistemas e bancos de dados dos operadores estejam localizados em território brasileiro, facilitando a fiscalização e a aplicação da legislação nacional, embora admita exceções para servidores em países com Acordo de Cooperação Jurídica Internacional com o Brasil, desde que cumpridos requisitos rigorosos de acesso e espelhamento dos dados. (Brasil, 2024)

Além disso, instituiu, no art. 5º, a obrigatoriedade do uso de domínios de internet com a extensão “.bet.br”, um mecanismo para o apostador poder identificar facilmente os operadores devidamente autorizados. (Brasil, 2024) A portaria também impõe, no art. 6º, a obtenção de certificações de segurança reconhecidas pela Secretaria de Prêmios e Apostas, como a ISO 27001¹⁹, e submete os sistemas a auditorias por laboratórios certificadores credenciados. (Brasil, 2024) Dessa forma, o documento demonstra a pretensão de garantir a integridade, segurança e confiabilidade das operações de apostas de quota fixa no Brasil, impondo rigorosos requisitos técnicos e operacionais, especialmente no que tange à proteção dos apostadores e à prevenção de fraudes.

O detalhamento do processo para se tornar um operador autorizado foi estabelecido pela Portaria SPA/MF n.º 827/2024, de 21 de maio de 2024, que esmiuçou os procedimentos para a obtenção da licença de exploração comercial das apostas de quota-fixa. Esta regulamentação complementa a Lei n.º 14.790/2023 ao definir, nos arts. 7º ao 12, a documentação e as comprovações necessárias para atestar a habilitação jurídica, à regularidade fiscal e trabalhista, a idoneidade dos controladores e a qualificação econômico-financeira e técnica da empresa pleiteante. (Brasil, 2024)

Adicionalmente, a portaria reforça, em seu art. 12, a necessidade de implementação de uma série de políticas internas, em adição daquelas previstas pela lei, incluindo códigos de conduta, gerenciamento de riscos e uma estrutura de governança corporativa. (Brasil, 2024) O documento detalha os critérios, visando assegurar que aqueles que postulam uma autorização possuam uma estrutura alinhada com a complexidade, especificidade e os riscos inerentes à atividade.

Por sua vez, a Portaria SPA/MF n.º 1.143/2024, de 11 de julho de 2024,

¹⁹ A ISO 27001 é uma norma internacional que estabelece os requisitos para um Sistema de Gestão de Segurança da Informação (SGSI), garantindo a confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação em organizações.

estabelece diretrizes, procedimentos e controles internos para a prevenção à lavagem de dinheiro (PLD), ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa (FTP), bem como outros delitos correlatos. Nesse sentido, nos art. 14 ao 29, a portaria estabelece uma série de exigências para os agentes operadores, como adotar e implementar políticas, procedimentos e controles internos de PLD/FTP, a implementação de procedimentos de identificação e classificação de risco de produtos; serviços e dos apostadores, além de monitoramento de transações e comunicação obrigatória de operações suspeitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). (Brasil, 2024)

Dessa forma, a portaria tem como objetivo integrar o setor de apostas ao sistema nacional de combate a crimes financeiros, estabelecendo mecanismos de prevenção e detecção de ilícitos, o que reforça o compromisso do Estado em garantir a integridade do mercado regulado.

Os jogos online representam uma grande inovação para o ordenamento jurídico brasileiro e a Portaria SPA/MF nº 1.207/2024, de 29 de julho de 2024, estabeleceu os requisitos técnicos para funcionamento dos jogos online e estúdios de jogos ao vivo²⁰. Em seu art. 4º, o documento estabelece que o jogo online é o canal eletrônico para aposta virtual com resultado aleatório gerado por RNG²¹, assim sendo, deve apresentar, no momento da aposta, o fator de multiplicação que define o montante a ser recebido em caso de acerto, além de disponibilizar tabelas de pagamento abrangendo todas as possibilidades de ganho (RTP) e, por fim, impõe que o resultado do evento deve ter caráter aleatório. (Brasil, 2024)

Nos arts. 5º ao 8º, estabelecer a obrigatoriedade de certificação por entidade certificadora²² reconhecida pela SPA/MF. (Brasil, 2024) Ademais, em seu art. 9º, a portaria proíbe categoricamente a oferta de jogos on-line em estabelecimentos físicos. (Brasil, 2024) Destarte, em seus Anexos I e II, a portaria define critérios específicos para diferentes modalidades de jogos online, com foco na integridade e em oferecer o maior número possível de informações ao apostador. (Brasil 2024)

Em suma, a portaria regulamenta o que é classicamente definido como um jogo de azar em ambiente virtual (como cassinos, caça-níqueis e roletas online),

²⁰ Ambiente físico que utiliza tecnologia de transmissão de vídeo ao vivo para fornecer jogos online.

²¹ Dispositivo computacional ou físico que produz números imprevisíveis, fundamental para garantir a aleatoriedade dos jogos online.

²² Pessoa jurídica reconhecida pela SPA/MF para testar e certificar equipamentos, programas e sistemas de apostas, estúdios de jogo ao vivo e jogos online.

uma categoria intrinsecamente baseada na sorte, mas que, por ter seu resultado gerado por um sistema, pode ser controlada e fiscalizada. A inclusão dessa modalidade no escopo regulatório expande a atuação do Estado para além das apostas sobre eventos esportivos reais, o que gera um debate sobre a conformidade e os limites da atuação das operadoras.

O aparato de supervisão estatal foi detalhado pela Portaria SPA/MF n.º 1.225/2024, de 31 de julho de 2024, que dispõe sobre os procedimentos de monitoramento e fiscalização. Em seus arts. 6º ao 12, o documento prevê que a fiscalização dos agentes operadores poderá ocorrer de forma programada, de ofício ou por determinação judicial, sendo realizadas inspeções remotas ou presenciais. (Brasil, 2024) Além disso, nos arts. 14 e 15, tem-se a definição do rito desse procedimento, que inicia pela fiscalização, passa pela confecção de relatório com resultado das inspeções e segue para arquivamento, imposição de medidas de controle ou instauração de processo administrativo sancionador. (Brasil, 2024)

A Portaria SPA/MF n.º 1.231/2024, de 31 de julho de 2024, dedicou-se às diretrizes do jogo responsável e da publicidade. O art. 2º define "jogo responsável" como um conjunto de práticas que visam a exploração econômica, a promoção e a publicidade saudáveis e socialmente responsáveis, prevenindo e mitigando malefícios como a dependência, o jogo patológico e os problemas financeiros decorrentes da atividade. (Brasil, 2024)

Esta norma estabelece, em seu art. 4º, os deveres dos operadores para garantir um ambiente de jogo responsável, que incluem a disponibilização de ferramentas eficazes para os apostadores poderem gerenciar sua atividade, como a definição de limites prudenciais de aposta (tempo, perda financeira, valor depositado, quantidade de apostas), alertas e bloqueios de uso por tempo transcorrido na sessão, períodos de pausa, além da autoexclusão temporária ou definitiva. Além disso, os operadores devem acompanhar o comportamento dos apostadores e sugerir proativamente limites ou autoexclusão, em casos de alto risco de dependência, a suspensão do uso do sistema é obrigatória. (Brasil, 2024)

O documento impõe regras estritas para a publicidade, em seus arts. 10 a 18, vedando, por exemplo, a veiculação de conteúdos que possam sugerir ganho fácil; associar sucesso ou aptidões extraordinárias a apostas; apresentar a aposta como socialmente atraente ou ligá-la ao êxito pessoal, social ou financeiro por meio de celebridades; encorajar práticas excessivas e induzir a crença de que a aposta é

solução para problemas sociais, profissionais ou pessoais, alternativa ao emprego, fonte de renda ou investimento financeiro. Além disso, a norma exige que as comunicações sejam claras, não induzam ao exagero e contenham sempre mensagens de advertência sobre os riscos do jogo. (Brasil, 2024)

Assim, a regulamentação procura equilibrar a exploração econômica com a responsabilidade social, estabelecendo mecanismos de proteção em ambientes físicos e digitais. No entanto, para que não se limite a um conjunto de boas intenções formais, será necessária uma fiscalização prática e eficaz, considerando especialmente a complexidade do mercado de apostas online e a vulnerabilidade dos consumidores.

Complementando a estrutura de controle, a Portaria SPA/MF nº 1.233/2024 de 31 de julho de 2024, regulamentou o regime sancionador, que estabelece as normas para o regime sancionador aplicável à exploração comercial de apostas de quota fixa no Brasil. A portaria detalha nos art. 2º e 3º uma série de condutas que constituem infração administrativa, como operar sem autorização ou dificultar a fiscalização, e as respectivas penalidades, que variam de advertências a multas substanciais e inabilitações. (Brasil, 2024) O documento estabelece nos art. 4º a 26, o rito processual administrativo detalhado para a apuração e aplicação das sanções, incluindo prazos para defesa e recurso, além de prever a possibilidade de celebração de termo de compromisso para regularização de condutas e a aplicação de medidas cautelares. (Brasil, 2024)

Por fim, adentrando o campo da saúde pública, a Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECOM nº 37, de 6 de dezembro de 2024, instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial focado na Saúde Mental e na Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático, reunindo diferentes pastas para formular e planejar ações de prevenção, redução de danos e assistência a pessoas em situação de comportamento problemático relacionado ao jogo. (Brasil, 2024)

A criação do grupo indica que o governo brasileiro considera a ludopatia uma questão de política pública que requer uma abordagem multidisciplinar. Contudo, sua publicação tardia indica que os aspectos arrecadatórios e econômicos da regulamentação foram priorizados em vez da saúde pública. Além disso, a eficácia prática do Grupo de Trabalho dependerá de sua habilidade para elaborar um plano viável durante a próxima agenda regulatória, assim como do comprometimento político dos ministérios envolvidos em transformar suas sugestões em medidas

concretas.

O conjunto de portarias editadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) demonstra que a regulamentação do mercado de apostas no Brasil é um processo complexo e multifacetado. Ao detalhar o processo de licenciamento, as regras para transações financeiras, os padrões de segurança e os mecanismos de proteção ao apostador, o órgão busca traduzir a Lei nº 14.790/2023 em um arcabouço normativo operacional. Essa regulamentação infralegal, portanto, reflete um esforço contínuo para equilibrar o desenvolvimento econômico do setor com a responsabilidade social, promovendo a transparência, a integridade e a proteção dos consumidores em um mercado em plena expansão.

Por fim, a análise minuciosa da Lei nº 14.790/2023, complementada pelas portarias infralegais da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), revela o esforço do Estado em construir um arcabouço normativo robusto para o mercado de apostas. A regulamentação, que se desdobra em temas como licenciamento, fiscalização, tributação e proteção ao apostador, demonstra a intenção de transformar uma atividade anteriormente marginalizada em um setor formal, com regras claras. Contudo, a simples existência de um marco legal não garante o sucesso da iniciativa. As medidas criadas pelo governo se revelam, em muitos pontos, genéricas e reativas, o que pode comprometer a eficácia da legislação. No próximo capítulo, examinaremos os desafios e as contradições do modelo regulatório brasileiro, buscando identificar os pontos em que a teoria e a prática podem divergir.

4 A LUDOPATIA NO CONTEXTO REGULATÓRIO DAS APOSTAS ONLINE

A regulamentação do mercado de apostas online, analisada no capítulo anterior, estabelece um complexo arcabouço normativo para a exploração econômica do setor. No entanto, a eficácia desse modelo não pode ser avaliada apenas por seu potencial arrecadatório ou pela organização do mercado. Um dos maiores desafios para o Estado reside na gestão dos impactos sociais da atividade, especialmente a ludopatia, ou Transtorno do Jogo. Este capítulo tem como objetivo analisar a regulamentação sob a perspectiva da saúde pública, examinando as disposições legais e as portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) que tratam da prevenção e do tratamento do jogo patológico.

Este capítulo aprofundará a análise dos mecanismos de proteção ao apostador, investigando se o novo arcabouço normativo é, de fato, capaz de mitigar os riscos inerentes à atividade. Para isso, será feita uma caracterização clínica e socioeconômica da ludopatia, examinando o tratamento jurídico dado pela regulamentação. Em seguida, a figura do jogador patológico será analisada sob a ótica do direito do consumidor, com o desenvolvimento da tese de sua hipervulnerabilidade. Posteriormente, serão avaliadas as políticas de jogo responsável, questionando a eficácia de um modelo centrado na autogestão. Por fim, serão abordados os desafios regulatórios impostos pela onipresença da publicidade e do marketing no setor.

4.1 A LUDOPATIA: DEFINIÇÃO, IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS E TRATAMENTO JURÍDICO

Primeiramente, é fundamental que entendamos a ludopatia não como um desvio de comportamento, mas como uma condição clínica grave, formalmente reconhecida por entidades de saúde globais. A Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo, a incluiu na **Classificação Internacional de Doenças (CID-11)**, na categoria dos “**transtornos decorrentes do uso de substâncias ou comportamentos aditivos**”²³, descrevendo-a como um padrão de comportamento

²³ Transtornos devidos ao uso de substâncias e comportamentos aditivos são transtornos mentais e comportamentais que se desenvolvem como resultado do uso, predominantemente, de substâncias psicoativas, incluindo medicamentos, ou comportamentos específicos e repetitivos de recompensa e de reforço.

contínuo ou repetitivo, que pode ocorrer tanto no ambiente online quanto offline, com as seguintes características principais: perda de controle sobre a atividade de jogar, prioridade cada vez maior atribuída ao ato de jogar, a ponto de suplantar outros interesses e atividades diárias, e persistência ou agravamento do comportamento de jogar, mesmo diante de consequências negativas. (OMS, 2025)

De forma semelhante, a Associação Americana de Psiquiatria, em seu Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-5), classifica na categoria dos “transtornos relacionados a substâncias e transtornos aditivos”²⁴, e o diagnóstico requer a presença de pelo menos quatro dos nove critérios em um período de 12 meses, incluindo a necessidade de apostar quantias crescentes para alcançar excitação, inquietação ao tentar reduzir o jogo, esforços malsucedidos para controlar o comportamento, preocupação constante com o jogo, uso do jogo como escape emocional, perseguição de perdas, mentiras para ocultar o envolvimento, comprometimento de relacionamentos ou oportunidades e dependência financeira de terceiros devido a dívidas. (APA, 2014)

Nesse sentido, conforme pontua Potenza (2012) a classificação como um transtorno aditivo, reflete o resultado de estudos científicos que encontraram semelhanças neurobiológicas com dependências químicas, como a ativação do sistema dopaminérgico no circuito de recompensa cerebral. Paralelamente, a progressão da doença do ponto de vista clínico geralmente segue três fases distintas:

A “fase da vitória”, onde ganhos iniciais criam uma euforia e uma falsa sensação de habilidade; a “fase da perda”, na qual o jogador começa a perseguir prejuízos, aumentando o valor das apostas e contraindo dívidas; e, por fim, a “fase do desespero”, marcada pelo isolamento, pânico financeiro e a intensificação do jogo em um ciclo vicioso de tensão e frustração. (Souza, *et al.*, 2009, p. 5)

No cenário das apostas online, um estudo alemão demonstrou que a migração dos jogos presenciais para as plataformas digitais representa um fator de risco significativo para o desenvolvimento de comportamentos patológicos. Os dados indicam que, quando apenas 10% dos jogos tradicionais são substituídos por suas versões online, há um aumento substancial - entre 8,8% e 12,6% - na probabilidade

²⁴A classificação conjunta dos transtornos relacionados a substâncias e o transtorno do jogo, reflete as evidências de que os comportamentos de jogo ativam sistemas de recompensa semelhantes aos ativados por drogas de abuso e produzem alguns sintomas comportamentais que podem ser comparados aos produzidos pelos transtornos por uso de substância.

de um indivíduo desenvolver o transtorno do jogo (Effertz *et al.*, 2018). Nessa perspectiva, Gainsbury (2015) explica que essa correlação se deve às características intrínsecas dos jogos online. O ambiente digital oferece uma diversidade maior de modalidades de aposta, que se destacam pela velocidade de execução, apelo visual sofisticado e custos de entrada reduzidos. Essas características resultam em um potencial adictivo superior aos jogos tradicionais, realizados em estabelecimentos físicos.

No contexto brasileiro, a expansão das plataformas online resultou em uma crise de saúde pública, com impactos sociais e econômicos alarmantes. A ludopatia já é o terceiro vício mais frequente no Brasil, ficando atrás apenas do álcool e do tabaco (Agência Senado, 2024). Além disso, as consequências do transtorno do jogo patológico são profundas e diversificadas, gerando uma carga financeira considerável para a coletividade, que vai além dos efeitos sobre o indivíduo (Wardle *et al.*, 2018).

Os danos à saúde mental para o indivíduo são severos, incluindo o desenvolvimento de comorbidades como depressão, ansiedade e, em casos mais graves, ideação suicida (Tang, 2020). Uma pesquisa do Instituto Locomotiva (2024) revelou dados alarmantes: 51% dos brasileiros que apostam relatam um aumento nos sintomas de ansiedade, e 42% admitem utilizar o jogo como uma fuga das dificuldades cotidianas. O impacto financeiro é igualmente devastador. A mesma pesquisa aponta que 86% dos apostadores têm dívidas e 64% estão com o nome negativado. Além disso, 45% admitem prejuízos financeiros diretos e 37% usaram dinheiro destinado a despesas essenciais para jogar. O transtorno do jogo patológico conduz a um processo de desestruturação progressiva, resultando em endividamento severo, perda de patrimônio e, em muitos casos, falência pessoal, o que revela a dimensão devastadora das consequências econômicas associadas a essa dependência comportamental (Grant *et al.*, 2009).

No âmbito coletivo, esse cenário se reflete diretamente no sistema de saúde. Estima-se que, entre 1% e 3% da população adulta brasileira apresenta critérios para o diagnóstico do transtorno do jogo, um número que provavelmente está subnotificado, já que os dados são de 2014. Contudo, o aumento expressivo no número de atendimentos por ludopatia no Sistema Único de Saúde (SUS), que saltou de 65 em 2020 para 1.559 em outubro de 2024, evidencia o problema e representa um desafio significativo para o sistema público. (Tribunal de Contas da

União, 2025)

Contudo, a resposta do sistema público de saúde já se mostra incipiente diante da magnitude dos impactos. As campanhas de conscientização promovidas pelo poder público são modestas, em um contraste gritante com o marketing intenso das empresas do setor. Embora a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) seja a porta de entrada para o tratamento no SUS, uma pesquisa revelou que 55,2% dos profissionais da rede não se sentem preparados para atender pacientes com vício em apostas. (TCU, 2025)

De forma análoga, os auxílios por incapacidade temporária concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a trabalhadores com o transtorno cresceram mais de 2.300% nos últimos dois anos, afetando majoritariamente a população em idade produtiva (Vecchioli, 2025). A extensão desses efeitos demanda uma reação legal adequada à sua gravidade, o que nos leva a questionar a forma como a legislação recente aborda essa questão.

O tratamento jurídico conferido à ludopatia pela Lei nº 14.790/2023 se concentra em uma postura predominantemente reativa. Em que pese a intenção protetiva do legislador, a vedação contida no artigo 26, VI, da Lei nº 14.790/2023, que impede a participação de indivíduos diagnosticados com ludopatia, configura-se como norma de eficácia meramente simbólica. A ausência de mecanismos concretos para sua implementação, como um cadastro nacional integrado ou a interoperabilidade com sistemas de saúde, torna o dispositivo ineficaz na prática, representando uma falha do Estado em seu dever de garantir a proteção efetiva do consumidor. O legislador absteve-se de instituir um cadastro nacional integrado que comunique o diagnóstico dos pacientes às plataformas de apostas, e o Brasil não possui um sistema de saúde centralizado que trate do transtorno. Em outras palavras:

A Lei n. 14.790/2023 não estabelece mecanismos aptos para refrear os efeitos danosos da atividade para a saúde humana e para a integridade psíquica dos apostadores. Conquanto as normas proibam expressamente o cadastro e o uso dos sistemas de apostas de quota fixa por pessoa diagnosticada com ludopatia por laudo de profissional de saúde mental habilitado, a singela vedação se mostra decerto inócua e insuficiente para tutela da saúde do apostador. Além de serem manifestas as dificuldades materiais envolvidas para que a proibição seja implementada e sancionada sem mais acentuado esforço normativo do legislador, é notório que a doença não existe apenas quando atestada, o que a legislação termina por ignorar. (Procurador-Geral da República, 2024, p.52 - grifo nosso)

Desse modo, a Lei nº 14.790/2023, ao proibir a participação em apostas de pessoas diagnosticadas com ludopatia, mas não criar um sistema nacional que integre as informações e nem um cadastro para os pacientes, demonstra a insuficiência de suas medidas. Além disso, a exigência de laudo médico é uma barreira burocrática que se choca com a natureza do transtorno, caracterizado por negação e perda de controle, dificultando que o indivíduo busque ajuda e se proteja. Essa lacuna legislativa é uma falha do Estado em seu dever constitucional de proteger a saúde da população de forma proativa, quando não fornece os meios para a fiscalização, colocando a responsabilidade sobre o indivíduo. Assim sendo, a lei se torna um "mecanismo de proteção" puramente teórico, incapaz de gerar qualquer efeito prático, contrariando o direito à saúde como um direito social fundamental.

Nesse sentido, o próprio governo federal, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), reconheceu essa lacuna ao anunciar a intenção de desenvolver um sistema nacional de proibidos de jogar, mas sua implementação está prevista apenas para o final de 2025. (Agência Brasil, 2025) Assim, confirmando que o mercado foi autorizado a operar em larga escala sem a infraestrutura necessária de segurança em saúde pública. Essa falha representa um reflexo de como a lei foi construída, priorizando a arrecadação tributária em vez de um debate mais profundo sobre as melhores formas de proteger a saúde da população.

A análise da tramitação da matéria no Congresso Nacional já revela um indicativo contundente: a exclusão da **Comissão de Saúde** do debate formal na Câmara dos Deputados. A matéria foi encaminhada para análise prioritária das **Comissões de Finanças e Tributação** e de Constituição e Justiça, o que demonstra uma clara priorização dos aspectos econômicos e fiscais. (Parente, 2025).

Durante o processo legislativo, a preocupação com os impactos sociais do jogo, como a dependência e a publicidade, manifestou-se de forma minoritária, por meio de emendas parlamentares. Na Câmara, das 40 emendas propostas, apenas sete abordavam essas questões. No Senado, a única audiência pública realizada contou com a participação de entidades da área fiscal, como o Ministério da Fazenda e a Receita Federal, mas não teve a presença de nenhum representante da área da saúde (Parente, 2025).

Além disso, conforme a Fiquem Sabendo (2024), durante o processo legislativo, autoridades do Ministério da Fazenda se reuniram 209 vezes com representantes das operadoras, entretanto, em apenas duas ocasiões profissionais do Ministério da Saúde estiveram presentes, uma desproporção que ilustra as prioridades do processo. Assim, a análise do histórico legislativo da Lei nº 14.790/2023, originada do Projeto de Lei nº 3.626/23, evidencia de forma inequívoca a maior importância dos interesses fiscais em detrimento das preocupações com a saúde pública.

Adicionalmente, a destinação dos recursos arrecadados, conforme estabelecido pela lei, também corrobora essa tese. Em seu art. 51, § 1º-A, VI, a legislação prevê o repasse de apenas **1% da arrecadação para o Ministério da Saúde**, uma porcentagem considerada insuficiente para estruturar políticas de prevenção e tratamento em escala nacional. (Brasil, 2023) Em contrapartida, no inciso V, está previsto a destinação de **28% da arrecadação para o setor do Turismo**. (Brasil, 2023) Essa alocação mínima de recursos, somada à falta de preparo da rede pública de saúde e à ausência de campanhas eficazes, demonstra uma clara desresponsabilização do Estado.

Contudo, esta alocação de recurso não representa apenas uma mera discricionariedade legislativa, mas configura uma violação frontal a um dos principais deveres constitucionais e fundamentais do Estado brasileiro, conforme elucidado pelo Ministro Celso de Mello ao apreciar a Pet. 1.246-SC:

Entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde, que se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado a todos pela própria Constituição da República (art. 5º, caput e art. 196), **ou fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado**, entendo - uma vez configurado esse dilema - que razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde. (Brasil, Petição nº 1.246 SC, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 31/1/1997, Data de Publicação: DJ 13/02/1997 - grifo nosso)

O que se verifica, portanto, é uma manifesta insuficiência de proteção constitucional, onde o legislador não apenas falha em cumprir adequadamente o mandamento constitucional que estabelece a saúde como “direito de todos e dever do estado” (Brasil, 1988, art. 196), mas deliberadamente opta por uma distribuição de recursos que subordina um direito fundamental a interesses econômicos setoriais. Assim, comprometendo a própria efetividade do sistema constitucional de

proteção à saúde pública e demonstrando flagrante desalinhamento com a hierarquia de valores consagrada pela Constituição Federal.

Desse modo, a abordagem da regulamentação, focada na arrecadação tributária em detrimento da proteção social, resultou em uma legislação que, embora reconheça o problema, falha em prover as ferramentas necessárias para enfrentá-lo de forma estrutural. Diante dessa fragilidade na esfera da saúde pública, a proteção do indivíduo recai sobre outras áreas do direito, como o Direito do Consumidor.

4.2 O APOSTADOR HIPERVULNERÁVEL: RELAÇÃO DE CONSUMO, DIREITO À INFORMAÇÃO E ABORDAGEM LEGAL

Para garantir uma proteção eficaz ao apostador, é fundamental estabelecer que a relação entre o indivíduo e a plataforma de apostas é uma relação de consumo. Nessa dinâmica, o apostador se enquadra perfeitamente no conceito de consumidor, pois é a "pessoa física que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final", conforme o art. 2º do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990, cap. I, art. 2º). As casas de apostas, por sua vez, são claramente fornecedoras, pois, de acordo com o art. 3º, são as "pessoas jurídicas que desenvolvem e comercializam uma atividade" de forma contínua e com o objetivo de obter lucro (Brasil, 1990, cap. I, art. 3º).

A própria Lei nº 14.790/2023 elimina qualquer incerteza sobre o tema, pois seu art. 27 afirma textualmente que "são assegurados aos apostadores todos os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor (CDC)". (Brasil, 2023, cap. VII, art. 27, caput) Portanto, Pasqual e Manfroi (2024) defendem que a adesão a toda estrutura de proteção do consumerista, incluindo seus princípios fundamentais como o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor, o direito à informação clara e a proibição de práticas abusivas, deve ser aplicada integralmente a este mercado.

Contudo, Verbicaro; Moura e Costa (2024) argumentam que as plataformas de apostas online se valem de algoritmos e padrões de design persuasivo (*dark patterns*²⁵) para aumentar a vulnerabilidade do usuário. Essa prática cria uma

²⁵ Termo técnico oriundo da área de design digital que se refere a padrões de interface ou experiência do usuário propositalmente criados para induzir o consumidor a tomar decisões que favoreçam a plataforma e que prejudiquem seus próprios interesses (ex: dificultar o cancelamento ou forçar o engajamento).

relação assimétrica, na qual o controle sobre as probabilidades, os estímulos e os mecanismos de engajamento é exercido unilateralmente pela operadora, o que evidencia a necessidade de uma regulamentação mais efetiva para a proteção do consumidor.

Nessa perspectiva, a vulnerabilidade do consumidor, reconhecida no art. 4º, I, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), baseia-se no princípio de que o consumidor se encontra em uma posição de desvantagem em relação ao fornecedor e, por isso, precisa de proteção especial do Estado. (Brasil, 1990). Conforme as lições de Miragem (2020), essa vulnerabilidade pode ser classificada em quatro espécies, cada uma refletindo uma assimetria de poder na relação de consumo:

A vulnerabilidade técnica resulta da situação em que o consumidor não detém conhecimento especializado sobre o produto ou serviço objeto da relação de consumo. [...] A vulnerabilidade jurídica compreende a falta de conhecimento, pelo consumidor, dos direitos e deveres inerentes à relação de consumo que estabelece, ou seja, das condições e efeitos jurídicos da incidência da legislação e do próprio conteúdo do contrato de consumo que venha a celebrar. [...] A vulnerabilidade fática é espécie ampla, que abrange, genericamente, diversas situações concretas de reconhecimento da debilidade do consumidor a partir de qualidades subjetivas que denotem sua subordinação estrutural em relação ao fornecedor. [...] Uma quarta categoria, da vulnerabilidade informacional, é a especialização das repercussões destas condições de fato, que dão conta da maior dificuldade do consumidor em tomar em conta as informações relevantes sobre a contratação em si, ou a respeito de seu objeto (produto ou serviço). (Miragem, 2020, p. 236)

Paralelamente, Cláudia Lima Marques (2014) define a hipervulnerabilidade como uma intensificação da vulnerabilidade padrão do consumidor, resultante de uma condição fática e subjetiva, como idade, saúde ou baixa escolaridade, sendo essa fragilidade agravada, exige-se do ordenamento jurídico uma proteção mais efetiva. No cenário das apostas online, defende-se que o apostador-consumidor deve ser considerado um **consumidor hipervulnerável** devido ao agravamento da **vulnerabilidade informacional** intrínseca ao modelo de negócio. As casas de apostas manipulam a **assimetria de informação**, utilizando algoritmos e designs que promovem a impulsividade e a percepção distorcida de controle, enquanto o apostador, com acesso limitado a dados, é levado a acreditar que aposta em pé de igualdade. Essa vulnerabilidade se agrava drasticamente no caso da ludopatia, uma condição de saúde que torna o indivíduo ainda mais suscetível à exploração. Nesse caso, a falta de transparência e o estímulo constante à aposta não são apenas desvantagens, mas agravantes que impedem a recuperação e a busca por ajuda,

evidenciando a necessidade de políticas de proteção que vão além da mera regulamentação, reconhecendo a hipervulnerabilidade e salvaguardando a saúde do apostador.

Contudo, as plataformas de apostas se valem de uma série de estratégias para explorar a hipervulnerabilidade do apostador e maximizar seus lucros. Uma delas é a **"gamificação"**²⁶, que aplica elementos de design de jogos, como barras de progresso, recompensas imediatas e notificações constantes, para manter o usuário engajado e apostando de forma impulsiva. Aliada a essa tática, opera a lógica da **"economia da atenção"**²⁷, na qual as plataformas buscam capturar e manter a consciência do usuário, transformando sua atenção em mercadoria (Marques; Martins; Martins, 2024).

Esse bombardeio de estímulos, combinado com a pressão social e a associação do jogo a um estilo de vida de sucesso, explora as fragilidades psicológicas e induz o consumidor a um comportamento que ele não consegue controlar. Tal conduta se alinha perfeitamente à vedação de práticas abusivas descrita no art. 39, IV, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que proíbe o fornecedor de se prevalecer da fraqueza ou ignorância do consumidor para forçar o consumo (Brasil, 1990).

O direito à informação, um dos pilares da proteção consumerista, está previsto no artigo 6º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Esse direito assegura que o consumidor receba "informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem" (Brasil, 1990, cap. II, art. 6, inc. III) Em contrapartida, estabelece que o fornecedor tem a responsabilidade de garantir que o consumidor receba todas as informações necessárias para tomar sua decisão de consumir ou não aquele produto ou serviço, devendo apresentar esses dados de forma transparente, fidedigna e compreensível. (Kretzmann, 2018)

A Lei nº 14.790/2023, em seu art. 27, III, tenta cumprir esse dever de informar, ao obrigar as operadoras a prestarem "a informação e a orientação adequadas e

²⁶ Aplicação de elementos típicos de jogos (como barras de progresso, recompensas imediatas ou notificações) em contextos não lúdicos, como plataformas de aposta, com o objetivo de maximizar o engajamento, a permanência e a impulsividade do usuário.

²⁷ Modelo econômico que considera a atenção humana como um recurso escasso e valioso. Plataformas de tecnologia competem para capturar e reter a atenção do usuário o máximo de tempo possível, pois essa atenção é convertida em dados e, consequentemente, em valor financeiro.

claras quanto aos riscos de perda dos valores das apostas e aos transtornos de jogo patológico”. (Brasil, 2023, cap. VII, art. 27, inc. III) Contudo, a efetividade dessa medida é questionável, uma vez que as informações, muitas vezes, são apresentadas de forma genérica e em seções de difícil acesso nos sites, sendo completamente ofuscadas pelo marketing massivo que promete ganhos fáceis e entretenimento. A disponibilização da informação não é suficiente, especialmente quando se lida com um consumidor que possui uma condição médica, cuja capacidade de processar criticamente esses alertas já está comprometida pela própria natureza de sua condição patológica. (Silva, 2025)

Nesse sentido, pesquisas qualitativas revelam que muitos jogadores e até mesmo funcionários da indústria percebem as mensagens de advertência (como pop-ups) como pouco eficazes. Em geral, tais avisos são rapidamente ignorados ou tratados como irrelevantes, já que o envolvimento emocional durante a sessão de jogo reduz a atenção a esse tipo de informação (Landon *et al.*, 2016). Portanto, a mera disponibilização formal da informação não satisfaz o dever de cuidado e de transparência que as operadoras de apostas devem ao consumidor, especialmente àquele que se encontra em condição de hipervulnerabilidade. A ineficácia da medida, mascarada por um marketing massivo e agressivo, revela uma violação dos princípios da boa-fé objetiva e da proteção ao consumidor, exigindo uma interpretação da norma que vá além da literalidade, buscando a efetividade da proteção jurídica.

Ademais, a legislação, em seu art. 26, § 1º, estabelece que são nulas as apostas feitas por pessoas legalmente impedidas de jogar, como aquelas com diagnóstico de ludopatia (Brasil, 2023). No entanto, a lei é omissa quanto aos mecanismos para a restituição dos valores apostados. Essa lacuna gera insegurança jurídica e vulnerabilidade econômica para o consumidor, que não tem garantia efetiva de reparação financeira.

Nessa perspectiva, segundo Wada (2024), o procedimento de restituição dos valores apostados, dada a sua importância, deveria ser um dos critérios obrigatórios para a autorização de funcionamento das casas de apostas. O autor destaca que o reembolso de quantias perdidas por pessoas com diagnóstico de transtorno do jogo é uma medida importante para reduzir os danos causados pela atividade, especialmente no que se refere às consequências econômicas. Diante desse cenário, a proteção constitucional, que incide diretamente sobre a relação de

consumo (artigo 5º, XXXII, da Constituição Federal e Código de Defesa do Consumidor), mostra-se insuficiente, pois a lei não assegura uma proteção adequada ao consumidor.

Portanto, a legislação “embora assegure a aplicação aos apostadores de direitos básicos do consumidor (art. 27), não estabelece medidas específicas e suficientes para proteger direitos vitais dos usuários”. (Procurador-Geral da República, 2024, p. 64) Sendo assim, assegurar que os direitos dos apostadores estão acobertados pelo Código de Defesa do Consumidor, revela-se uma garantia meramente simbólica, sem eficácia prática para aqueles acometidos pelo transtorno do jogo. Apesar dos avanços na lei, observa-se que ainda existem muitos obstáculos para que os direitos dos apostadores sejam efetivados. Assim, tendo vista essas falhas na proteção reativa torna ainda mais crucial a análise dos mecanismos de prevenção primária, como a política de jogo responsável.

4.3 O MECANISMO DE JOGO RESPONSÁVEL: O PARADOXO DA AUTOGESTÃO

A principal estratégia adotada pela regulamentação para prevenir a ludopatia é a política de "Jogo Responsável", que obriga as empresas de apostas a oferecerem um conjunto de ferramentas de autocontrole aos seus usuários. Essa política, detalhada pela Portaria SPAMF nº 1.231/2024, determina que as plataformas devem disponibilizar opções para que o próprio apostador defina seus limites de gastos diários, semanais ou mensais, bem como o tempo máximo que pode passar jogando. Além disso, as empresas devem oferecer alertas automáticos sobre a duração da sessão e a possibilidade de programar "períodos de pausa", nos quais o jogador fica impedido de apostar. A ferramenta mais extrema é a **autoexclusão**, que permite ao usuário solicitar o bloqueio total de sua conta, de forma temporária ou definitiva, como uma medida drástica para se afastar do vício. (Brasil, 2024)

Ao analisar-se o modelo mais de perto, apesar da aparente robustez, revela-se um **paradoxo estrutural**: a transferência da responsabilidade do controle para o próprio indivíduo. Para um jogador que já está no ciclo da compulsão, as ferramentas de autogestão têm pouca ou nenhuma eficácia, pois sua patologia reside justamente na perda do controle. Conforme aponta Oliveira (2008), o transtorno do jogo compromete a capacidade de tomada de decisões racionais, o

que dificulta a interrupção do comportamento compulsivo, mesmo diante de sérias repercussões adversas na saúde financeira, emocional e social do indivíduo. Em contrapartida, Marko *et al.* (2022) observaram que os apostadores internalizaram a ideia de que os danos causados pelo jogo eram resultado de suas próprias falhas pessoais, ao passo que o papel do Estado era percebido como meramente informativo, não preventivo ou regulatório.

Segundo Hermano Tavares, coordenador do Programa Ambulatorial do Jogo Patológico (Pro-Amjo) do Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo (USP), o mecanismo de autogestão se baseia na "falácia da decisão informada". O dependente, mesmo ciente dos riscos e com as ferramentas disponíveis, não conseguirá usá-las para se proteger devido à compulsão. A necessidade de "recuperar" o dinheiro perdido, sintoma clássico da ludopatia, sempre superará qualquer limite autoimposto, tornando o modelo de autorregulação frágil e insuficiente (TCU, 2025).

Esse problema é ainda maior porque a legislação, em seu art. 23, § 3º, cria um claro **conflito de interesses**. A lei dá às próprias operadoras a tarefa de "monitorar a atividade do apostador a fim de identificar danos ou danos potenciais associados ao jogo, desde o momento em que uma conta é aberta" (Brasil, 2023, art. 23, § 3º). Ocorre que o modelo de negócio dessas empresas depende diretamente do volume de apostas e do tempo que os usuários passam jogando. Pedir que essas mesmas empresas limitem o comportamento de seus clientes mais ativos é esperar que elas ajam contra seus próprios interesses financeiros. Por sua vez, Livingstone (2023) sustenta que o discurso de jogo responsável enfraquece abordagens mais críticas ao setor, ao legitimar a atividade econômica por meio de estratégias discursivas que culpam o indivíduo, afastando o foco das práticas predatórias da indústria.

Como contraponto ao frágil modelo de autogestão, o Dr. Hermano Tavares (TCU, 2025) defende uma série de medidas interventivas, centradas na responsabilidade efetiva do Estado. A proposta se inicia com um rigoroso controle financeiro, sugerindo que toda aposta seja vinculada ao CPF para ser comparada "à declaração do imposto de renda", a fim de verificar atividades incompatíveis. Em um eixo de proteção social, o autor propõe a exclusão de beneficiários de programas sociais do sistema de apostas e um "rigoroso controle para impedir que indivíduos abaixo de 18 anos apostem". Estruturalmente, a mudança mais significativa seria a

criação de um "programa de autoexclusão de apostas gerido de forma independente das empresas que ofertam as apostas". Por fim, o plano se completa com um forte investimento em saúde pública, que abrange desde o treinamento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) até a disponibilização de psicoeducação e suporte online com especialistas para jogadores com padrão problemático. (TCU, 2025, p.11).

Contudo, uma falha ainda mais evidente no mecanismo de jogo responsável no Brasil é a inexistência de um cadastro nacional unificado para pedidos de autoexclusão. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 estabelece que a operadora deve cumprir imediatamente a decisão do jogador, mantendo a conta inativa para novas apostas e proibindo o envio de material publicitário (Brasil, 2024). Na prática, no entanto, a autoexclusão se aplica apenas à operadora na qual o jogador fez o pedido. Em um momento de compulsão, a pessoa pode facilmente se cadastrar em outro dos inúmeros sites disponíveis e continuar a apostar, o que torna a medida de proteção significativamente ineficaz.

Nessa perspectiva, especialistas, como os da Fundação Oswaldo Cruz (2025), apontam que a solução seria a criação de um sistema integrado e centralizado, controlado por uma entidade independente ou pelo próprio Estado, esse sistema compartilharia a lista de pessoas autoexcluídas com todas as operadoras autorizadas no país. Contudo, não há qualquer previsão de que a SPA adote medidas concretas nesse sentido, o que mantém o sistema de proteção obsoleto. Essa lacuna evidencia uma proteção insuficiente e fragmentada, que falha em abordar a natureza compulsiva e persistente do transtorno do jogo. Com isso, o apostador hipervulnerável pode facilmente encontrar uma nova porta de entrada para a prática que o prejudica.

A ineficácia dos mecanismos de jogo responsável e a ausência de um sistema de integrado não são meras falhas operacionais, mas representam uma violação direta do direito fundamental à saúde. Conforme o art. 196 da Constituição Federal, a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos. (Brasil, 1988)

4.4 A PUBLICIDADE E MARKETING NAS APOSTAS ONLINE: DESAFIOS NA FISCALIZAÇÃO EM UM AMBIENTE DIGITAL E TRANSFRONTEIRIÇO

A regulamentação da publicidade e do marketing de apostas online no Brasil, delineada pela Lei nº 14.790/2023 e detalhada pela Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, estabelece um conjunto de regras rigorosas. Em seu art. 17, a lei impõe proibições importantes à publicidade, vedando, por exemplo, afirmações que associam as apostas ao sucesso financeiro, que apresentem o jogo como alternativa ao emprego ou solução para problemas econômicos, e que sejam direcionadas a menores de idade. Além disso, determina a inclusão de cláusulas de advertência sobre os riscos da prática e do jogo patológico, em uma tentativa de promover uma comunicação mais responsável (Brasil, 2023).

Contudo, o que se observa é um cenário de marketing extremamente agressivo e onipresente, com um volume de investimento impressionante que tornou o Brasil um dos mercados mais lucrativos do mundo para o setor. Somente no primeiro bimestre de 2025, foram veiculados mais de 11 mil anúncios de apostas na TV (Tunad, 2025). O investimento no futebol é ainda mais expressivo: em 2024, o setor aplicou cerca de R\$555 milhões em patrocínios com clubes brasileiros da primeira divisão, com 52 dos 60 clubes das séries A, B e C sendo patrocinados por casas de apostas (Exame, 2024).

Essa exposição constante, que entrelaça as apostas à paixão nacional pelo esporte, questiona a eficácia das advertências padronizadas. Tais avisos se tornam ruídos de fundo diante de um apelo emocional e social tão intenso. Nessa perspectiva, Rockloff *et al.* (2024) conduziram um experimento que demonstrou que as mensagens de advertência, por si só, são insuficientes para prevenir comportamentos de risco. Os achados apontam para a necessidade de estratégias mais robustas e direcionadas, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade do jogador.

Para o poder público, fiscalizar a aplicação dessas regras em um ambiente digital vasto e dinâmico é um desafio gigantesco. A publicidade não se restringe mais aos canais tradicionais, mas se pulveriza em diversas plataformas, principalmente por meio de influenciadores digitais que promovem apostas para milhões de seguidores.

Nesse contexto, celebridades e influenciadores digitais são substancialmente

remunerados para a promoção de jogos online. As publicidades veiculadas nas redes sociais muitas vezes carecem de identificação clara, induzindo o consumidor a acreditar que são "sugestões" para a obtenção de renda complementar (Pasqual; Manfroi, 2024). Entre os exemplos mais preocupantes está o "Jogo do Tigrinho", um caça-níquel digital amplamente divulgado por influenciadores que anunciam supostas estratégias vencedoras, embora o sistema seja configurado para favorecer sistematicamente a plataforma. O problema se intensifica ao considerar que muitos desses influenciadores digitais recebem comissões calculadas sobre os prejuízos de seus seguidores — modelo conhecido como *revenue share*²⁸ — o que cria um incentivo cruel para estimular condutas de alto risco financeiro, especialmente em pessoas em situação de vulnerabilidade, prometendo ganhos rápidos. (Reis et. al, 2025)

Esse cenário se relaciona com dados alarmantes do Banco Central (2024) que apontam que em agosto de 2024, aproximadamente 24 milhões de brasileiros participaram de apostas. Destes, cinco milhões eram beneficiários do Bolsa Família, direcionando R\$3 bilhões para o setor, o que corresponde a 21,2% dos recursos do programa.

Complementarmente, segundo o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (2025), as plataformas de apostas online recorrem a práticas de marketing enganosas, como o uso de termos exagerados e a oferta de bônus com condições pouco claras, o que viola o princípio da transparência previsto no Código de Defesa do Consumidor (CDC). O relatório destaca que slogans como "retorno garantido" e a imposição de regras complexas para o resgate de bônus induzem o consumidor ao erro e dificultam a tomada de decisão informada. A supervisão e a penalização dessas condutas, disseminadas em múltiplos canais e redes sociais, exigem um aparato de fiscalização consistente e bem estruturado.

Em paralelo à regulamentação estatal, o Brasil opera com um sistema misto de controle da publicidade, que inclui a autorregulação privada exercida pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR). Em linha com o incentivo à autorregulação previsto na própria lei, o CONAR publicou o Anexo "X" de seu código, estabelecendo diretrizes específicas para a publicidade de apostas.

²⁸ Nos cassinos e casas de apostas, *revenue share* é um modelo em que o afiliado recebe uma porcentagem da receita gerada pelos jogadores que indicou, ganhando enquanto eles apostarem; os ganhos são proporcionais ao lucro da casa, mas variam conforme o desempenho dos jogadores.

Essas regras reforçam princípios como o da identificação publicitária, exigindo que os anúncios, especialmente os feitos por influenciadores, sejam claramente reconhecidos como tal. Além disso, o documento preza pela veracidade e pela informação, vedando a associação indevida do jogo com sucesso pessoal ou profissional e a exploração de posturas imprudentes. Todas as publicidades devem conter uma cláusula de advertência padronizada, legível e destacada, sobre o jogo responsável (CONAR, 2024).

O **caráter transfronteiriço do mercado de apostas online** impõe uma barreira adicional e significativa à eficácia da regulamentação e da fiscalização no Brasil. Mesmo com o novo marco legal, um grande número de plataformas continua a operar de forma irregular no país. Segundo o Instituto Locomotiva (2025), estima-se que 51% do mercado brasileiro de apostas online seja ocupado por plataformas ilegais.

Essas empresas clandestinas não se submetem a nenhuma das regras protetivas, seja em relação ao jogo responsável ou à publicidade, o que representa um risco ainda maior para os consumidores. O poder público enfrenta uma enorme dificuldade para coibir a atuação desses operadores, pois o bloqueio de sites e aplicativos é muitas vezes insuficiente para impedir o funcionamento. A fiscalização de campanhas publicitárias originadas fora do território nacional é igualmente complexa, o que perpetua a exposição dos consumidores brasileiros a práticas predatórias e ilegais e ao potencial desenvolvimento do transtorno do jogo (Silva, 2025).

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) proíbe a publicidade enganosa e abusiva (art. 37), porém o setor de apostas opera de forma a violar essa norma, aproveitando-se da vulnerabilidade dos consumidores. A intensa publicidade de apostas online viola diretamente o princípio da proteção ao consumidor. Consectariamente, a onipresença da publicidade agressiva esvazia a eficácia do comando proibitivo da Lei nº 14.790/2023. A utilização de figuras públicas para associar a aposta a um estilo de vida exitoso não apenas contorna a vedação legal, mas configura flagrante prática abusiva, nos termos do art. 37 do Código de Defesa do Consumidor, ao prevalecer-se da vulnerabilidade informacional e técnica do público para induzi-lo a um comportamento de risco.

Além disso, o fato de a regulamentação estar concentrada no Ministério da Fazenda, cujo foco principal é a arrecadação de tributos, reacende o conflito entre

os interesses econômicos e a saúde pública. Isso sugere que a implementação de políticas para a proteção dos consumidores, o combate à ludopatia e a prevenção de práticas predatórias de publicidade poderá ficar em segundo plano. Ademais, a capacidade da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) de monitorar um mercado tão vasto e poderoso pode não ser suficiente, pois a tarefa de fiscalizar centenas de operadoras e um volume incontável de publicidade online exige recursos que, possivelmente, o órgão não possui. Sem uma fiscalização forte, proativa e bem estruturada, que puna exemplarmente as infrações, deixará o apostador hipervulnerável à mercê de um mercado que já demonstrou ser extremamente agressivo.

Em conclusão, a regulamentação brasileira do mercado de apostas online, embora tenha avançado, apresenta lacunas significativas que a tornam insuficiente para proteger a saúde pública. A priorização dos interesses econômicos na elaboração da lei, a ineficácia do modelo de jogo responsável baseado na autogestão e a onipresença do marketing agressivo criam um cenário de fragilidade para o consumidor, especialmente para o jogador patológico. A ausência de mecanismos efetivos de fiscalização e a ausência de um cadastro nacional unificado para pedidos de autoexclusão, somadas ao caráter transfronteiriço do mercado, resultam em uma proteção que é, na prática, meramente simbólica, deixando o apostador hipervulnerável e desamparado diante de um sistema que se mostrou mais preocupado com a arrecadação do que com a proteção dos cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a analisar o novo marco regulatório das apostas online no Brasil, focando sua atenção nos mecanismos de proteção ao consumidor no combate à ludopatia. A investigação aprofundada revelou que a Lei nº 14.790/2023, embora represente um passo necessário para a formalização de um mercado economicamente abundante, acaba por institucionalizar um profundo paradoxo estatal. Ficou evidente uma clara subordinação do direito fundamental à saúde a uma lógica primordialmente focada na arrecadação tributária, caracterizando mais um momento no padrão histórico nacional, onde a flexibilização das leis de jogos de azar é impulsionada por interesses econômicos do poder público.

Essa abordagem, que prioriza vantagens arrecadatórias em detrimento da saúde coletiva, insere-se em um padrão recorrente, cujas consequências, desta vez, manifestaram-se com uma rapidez alarmante através do crescimento de casos de transtorno do jogo, a ludopatia. A experiência internacional oferece um alerta contundente sobre essa desproporção, como demonstra um estudo sobre o estado australiano de Victoria, onde, apesar de o governo ter arrecadado 1,6 bilhão de dólares com tributos oriundo dos jogos de azar, os danos sociais foram estimados em quase 7 bilhões, resultando em um déficit líquido que demonstra a insustentabilidade do modelo adotado (Browne *et al.*, 2017).

O conflito de interesses torna-se ainda mais profundo ao considerar o papel ambivalente do Estado, que atua simultaneamente como entidade reguladora e principal beneficiária financeira do setor. Ao trazer a atividade para a legalidade, a legislação inaugurou um campo de tensões profundas, onde a promessa de uma nova e robusta fonte de arrecadação colide frontalmente com o dever inalienável do Estado de proteger a saúde de seus cidadãos e tutelar os direitos do consumidor em um ambiente de altíssimo risco. Essa dualidade compromete estruturalmente sua capacidade de fiscalização e proteção, fragilizando o direito à saúde, que, segundo a doutrina, transcende a proteção individual e impõe ao Estado o dever contínuo de formular e implementar políticas públicas que assegurem o acesso universal e igualitário, visando garantir a dignidade humana e a cidadania plena (Silva, 2020).

A principal estratégia de proteção adotada, a política de "Jogo Responsável", revela-se profundamente paradoxal e inadequada, pois transfere para o próprio apostador a complexa responsabilidade de gerenciar seu comportamento por meio

de ferramentas como limites de tempo e autoexclusão. Essa premissa ignora a própria essência da dependência patológica, que é justamente a perda do autocontrole, entregando a solução do problema a quem já possui sua capacidade de autogestão severamente comprometida. Cria-se, assim, uma proteção mais formal do que efetiva para o consumidor em condição de vulnerabilidade.

A ineficácia dessas medidas de autocontrole é drasticamente agravada pela ausência de um sistema integrado e centralizado de autoexclusão no país. A estrutura atual permite que um usuário com restrições em uma determinada plataforma simplesmente se cadastre em inúmeras outras operadoras, o que mantém e facilita a continuidade do comportamento compulsivo. A experiência britânica, por exemplo, demonstrou a eficiência de uma plataforma nacional unificada que abrange todos os operadores licenciados, criando uma barreira tecnológica robusta que impede a migração entre diferentes casas de apostas e serve como um paradigma a ser considerado.

Ademais, a vulnerabilidade do apostador é exponencialmente amplificada pelo ambiente digital meticulosamente projetado para o risco. O marketing agressivo e onipresente, que normaliza a prática das apostas e a entrelaça à cultura nacional, especialmente ao futebol, ofusca as cláusulas de advertência e mitiga sua eficácia. As plataformas, por sua vez, utilizam sofisticadas estratégias de gamificação e economia da atenção para maximizar o engajamento e explorar as fragilidades psicológicas dos usuários, configurando uma prática abusiva que demanda um controle público muito mais rigoroso e interventivo. Assim, diante das práticas comerciais predatórias e do design persuasivo das plataformas, a proteção formal do código consumerista, por si só, se mostra insuficiente, sendo necessário o reconhecimento da hipervulnerabilidade dos apostadores, principalmente aqueles com ludopatia.

Respondendo diretamente ao problema de pesquisa, conclui-se que o atual marco regulatório, embora represente um avanço necessário para a formalização do setor, falha em seu objetivo central de proteger adequadamente o consumidor contra os riscos da ludopatia. A legislação foi bem-sucedida em estabelecer um ambiente de negócios mais claro e seguro para as empresas, com segurança jurídica e regras tributárias definidas, mas a sua dimensão de saúde pública é comprovadamente frágil e secundarizada. A proteção ao cidadão, portanto, não foi tratada com a mesma prioridade que a organização econômica da atividade.

Nesse sentido, os achados da pesquisa encontram forte respaldo na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7749, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República. A ação pleiteia junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma, fundamentando-se no princípio da proteção deficiente. O argumento central da ADI é que a legislação, ao regulamentar as apostas de quota fixa, não estabeleceu mecanismos suficientes e eficazes para resguardar direitos fundamentais dos cidadãos, notadamente o direito à saúde e à proteção do consumidor, deixando-os vulneráveis diante do caráter predatório da atividade. Dessa forma, a referida ação corrobora a visão de que a lei representa um avanço insuficiente, que priorizou aspectos econômicos em detrimento de garantias constitucionais essenciais.

Desse modo, apesar dos progressos na organização, as medidas para lidar com o transtorno do jogo se mostraram inadequadas e, em certas situações, impraticáveis. A prioridade dada ao setor fiscal na elaboração da lei resultou em uma estratégia limitada e reativa para a proteção da saúde pública. Um exemplo disso é a proibição de participação de pessoas com diagnóstico de ludopatia. Na prática, essa medida é de difícil execução, pois não existe um sistema nacional integrado que comunique esses dados às empresas de apostas. Paralelamente, a destinação de apenas 1% dos recursos arrecadados ao Ministério da Saúde é completamente desproporcional à necessidade de assistência e prevenção, especialmente considerando que essa dependência já sobrecarrega o sistema público. Essas falhas na política pública não são meros deslizes operacionais; elas constituem flagrantes violações ao direito fundamental à saúde pública, que deveria ser assegurado a todos os cidadãos.

A visão de que os ganhos fiscais projetados pelo governo são uma solução sustentável revela-se míope, pois desconsidera os inevitáveis custos sociais e sanitários em cascata. Segundo dados divulgados pelo Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (2025), aproximadamente 38,6% dos apostadores no Brasil apresentam algum nível de risco para o desenvolvimento de transtorno do jogo, percentual que chega a 55,2% entre adolescentes de 14 a 17 anos. O esperado aumento da prevalência da ludopatia irá sobrecarregar o sistema público de saúde, aprofundar crises de endividamento familiar e impactar negativamente a produtividade e a saúde mental da população em geral. A longo prazo, os recursos que serão necessários para mitigar esses múltiplos danos podem superar em muito

a arrecadação obtida, evidenciando que a atual abordagem regulatória é economicamente insustentável.

A função regulatória do Estado, portanto, deve ser guiada pela salvaguarda da coletividade, o que implica uma atuação que não se resume à simples criação de regras, mas exige mecanismos de supervisão contínua e a aplicação de sanções para assegurar a integridade dos interesses envolvidos (Farena, 2020). Essa fiscalização se torna ainda mais crucial, uma vez que as casas de apostas são constituídas diante de um modelo de negócio capitalista que opera em ritmo intenso e sem freios éticos, cujo único objetivo é potencializar ganhos e fortalecer estruturas patrimoniais, sendo ingênuo esperar que tais empresas se mobilizem para conter a compulsão de seus clientes (Silva, 2025). Sem uma revisão profunda que fortaleça os mecanismos de proteção, que invista maciçamente em prevenção e tratamento da ludopatia e que imponha limites rigorosos à publicidade, corre-se o risco de consolidar um mercado legalizado, mas fundamentalmente predatório.

Em suma, para que se atinja um equilíbrio efetivo, é imprescindível uma profunda reorientação de prioridades, colocando o direito à saúde como o eixo central da política regulatória. Uma proteção verdadeiramente eficaz exige mais do que ferramentas simbólicas; demanda a coragem de implementar políticas mais interventivas, como um sistema centralizado de impedidos de jogar, e de realizar um investimento substancialmente maior no tratamento de dependentes e em educação financeira. Sem tais aprimoramentos, a legalização das apostas online corre o sério risco de consolidar um novo problema social em vez de uma solução econômica para o país.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Governo prepara cadastro de pessoas proibidas de apostar em bets**. 25 fev. 2025. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-02/governo-prepara-cadastro-de-pessoas-proibidas-de-apostar-em-bets>>. Acesso em: 3 set. 2025.

AGÊNCIA GOV. **Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas reúne dados para subsidiar ações do Governo Federal**. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025. Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/observatorio-brasileiro-de-informacoes-sobre-drogas-reune-dados-para-subsidiar-acoes-do-governo-federal>>. Acesso em: 08 set. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Lei destina recurso de loterias para Fundo Nacional de Segurança Pública**. 13 dez. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/13/lei-destina-recurso-de-loterias-para-fundo-nacional-de-seguranca-publica#>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Ludopatia**: vício em jogos de azar atinge 3 milhões de pessoas. 25 abr. 2025. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/cidadania-1/2025/04/ludopatia-vicio-em-jogos-de-azar-atinge-3-milhoes-de-pessoas>>. Acesso em: 2 ago. 2025.

ALMEIDA, Cândido Mendes de. **Código philippino, ou, ordenações e leis do reino de portugal**: recopiladas por mandado d'el-rey D. philippe I. 14. ed. Rio de Janeiro: Typ. do Instituto Philomathico, 1870. E-book. v. 5: Lxxxii. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733>>. Acesso em: 21 jul. 2025.

ALENCAR, Márcio Greick Pereira de; RIBEIRO, Neide Aparecida. A legalização dos jogos de azar no Brasil: propostas legislativas, impactos econômicos e sociais. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE**, São Paulo, v. 11, n. 4, abr. 2025. Disponível em: <<https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/18583/10832/47364>> Acesso em: 10 ago. 2025.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais**: DSM-5. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014. Disponível em: <<https://membros.analysispsicologia.com.br/wp-content/uploads/2024/06/DSM-V.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2025.

AZEVEDO, Lucas Frederico Viana. **Jogos de azar no Direito Penal brasileiro**: antinomias e anacronias do controle pela repressão penal. 2022. 645 p. Tese de Doutorado — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/items/d1f987be-e8f4-481e-9394-75c59bbe5ae5>>. Acesso em: 9 ago. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise técnica sobre o mercado de apostas**

online no Brasil e o perfil dos apostadores. Brasília: Banco Central, 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: 07 set. 2025.

BENATTE, A. P. GOMES, Frederico (Org.). O jogo de Deus, do homem e do bicho.

Revista de História Regional, v. 16, n. 1, p. 298–303, 21 jul. 2011. Disponível em:

<<https://revistas.uepg.br/index.php/rhr/article/view/2583/2223>>. Acesso em: 02 ago. 2025

BRAGA, Vicente Martins Prata; PEREIRA, Bruno Faccin de Faria. Exploração das loterias pelos estados: avanços e retrocessos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 28 maio 2024. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/2024-mai-28/a-exploracao-das-loterias-pelos-estados-e-pelo-distrito-federal-avancos-e-retrocessos/>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890.** Promulga o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Coleção de leis da República, 11 de out. 1890. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm>. Acesso em: 17 ago. 2025

BRASIL. **Decreto-Lei nº 204, 27 de janeiro de 1967.** Brasília: Diário Oficial da União, 27 fev. 1967. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-204-27-fevereiro-1967-373407-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 ago. 2025

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941.** Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 3 out. 1941. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 7 ago. 2025

BRASIL. **Decreto-Lei nº 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. Rio de Janeiro, 23 de out. de 1942. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4866.htm>. Acesso em: 6 ago. 2025

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.089, de 15 de Dezembro de 1942.** Dispõe sobre a aplicação do Decreto-lei n.º 241, de 4 de fevereiro de 1938, e dá outras

providências. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 17 dez. 1942. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5089-15-dezembro-1942-415121-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 19 ago. 2025

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946.** Proíbe a prática ou a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 30 abr. 1946. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9215-30-abril-1946-417083-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 ago. 2025

BRASIL. **Lei nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920.** Reorganiza os serviços da Saúde Pública. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 2 jan. 1920. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html>>. Acesso em: 16 ago. 2025

BRASIL. **Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984.** Dispõe sobre as atividades da equídeocultura no País, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 19 dez. 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7291.htm>. Acesso em: 17 ago. 2025

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF; Presidência da República, 11 de set. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 16 ago. 2025

BRASIL. **Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000.** Altera dispositivos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF; Presidência da República, 14 de jul. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9981.htm>. Acesso em: 16 ago. 2025

BRASIL. **Lei nº 13.155, de 04 de agosto de 2015.** Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol [...]. Brasília, DF; Presidência da República, 04 de ago. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13155.htm>. Acesso em: 16 ago. 2025

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Brasília, DF; Presidência da República, 29 de dez. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm>. Acesso em: 18 ago. 2025

BRASIL. **Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.** 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 [...]. Brasília, DF; Presidência da República, 12 de dez. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm>. Acesso em: 18 ago. 2025

BRASIL. **Lei, de 16 de dezembro de 1830.** Manda executar o Código Criminal. Rio de Janeiro, RJ: Collecção das Leis do Imperio do Brazil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm>. Acesso em: 15 ago. 2025

BRASIL. **Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004.** Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas

eletrônicas denominadas "caça-níqueis", independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências. Brasília, DF: 20 fev. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm>. Acesso em: 7 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECOM nº 37, de 06 de dezembro de 2024**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático com a finalidade de formular e planejar ações de prevenção, redução de danos e assistência a pessoas e grupos sociais em situação de comportamento de jogo problemático persistente e recorrente ou vulneráveis ao problema, no contexto da exploração comercial das apostas de quota fixa [...] Diário Oficial da União: seção 1, edição 236, página 84, Brasília, 06 dez. 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: 18 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa nº 615, de 16 de abril de 2024**. Estabelece regras gerais a serem observadas nas transações de pagamento realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa em território nacional. Diário Oficial da União: seção 1, edição 75, página 72, Brasília, 16 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-spa/mf-n-615-de-16-de-abril-de-2024-554928583>>. Acesso em: 18 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa nº 722, de 02 de maio de 2024**. Estabelece os requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas, bem como de suas plataformas de apostas esportivas e de jogos on-line, a serem utilizados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam a 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: seção 1, edição 85-B, página 1, Brasília, 02 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-722-de-2-de--maio-de-2024-557715851>>. Acesso em: 18 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa nº 827, de 21 de maio de 2024**. Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional. Diário Oficial da União: seção 1, edição 98, página 147, Brasília, 21 mai. 2024. Disponível em: <<http://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-827-de-21-de-maio-de-2024-561240128>>. Acesso em: 18 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa nº 1.143, de 11 de julho de 2024**. Dispõe sobre políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) e de outros delitos correlatos [...] Diário Oficial da União: seção 1, edição 133, página 94, Brasília, 11 jul. 2024. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.143-de-11-de-julho-de-2024-571718850>>. Acesso em: 18 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa nº 1.207, de 29 de julho de 2024**. Estabelece os requisitos técnicos dos jogos on-line e dos estúdios de jogos ao vivo a serem observados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa [...] Diário Oficial da União: seção 1, edição 146, página 56, Brasília, 29 jul. 2024.

Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.143-de-11-de-julho-de-2024-571718850>>. Acesso em: 18 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa nº 1.225, de 31 de julho de 2024**. Regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas [...] Diário Oficial da União: seção 1, edição 147, página 73, Brasília, 31 jul. 2024. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.225-de-31-de-julho-de-2024-575691787>>. Acesso em: 18 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa nº 1.231, de 31 de julho de 2024**. Estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa [...] Diário Oficial da União: seção 1, edição 147, página 74, Brasília, 31 jul. 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: 18 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa 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 [...] Diário Oficial da União: seção 1, edição 147, página 78, Brasília, 31 jul. 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: 18 ago. 2025

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa nº 1.330, de 26 de outubro de 2023**. Dispõe sobre as condições gerais para exploração comercial da modalidade lotérica de aposta de quota fixa no território nacional, nos termos da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023 [...] Diário Oficial da União: seção 1, edição 205, pág. 28, Brasília, 26 out. 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: 18 ago. 2025

BRASIL. STF. **Petição nº 1246/SC**, Relator: Celso de Mello, Data de julgamento: 31/1/1997, Data de Publicação: 13/2/1997. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=Pet&numero=1246#>>. Acesso em: 02 set. 2025.

BROWNE, Matthew; GREER, Nancy; ARMSTRONG, Tess; *et al.* **The social cost of gambling to Victoria**. 2017. Victorian Responsible Gambling Foundation. Disponível em:

<<https://responsiblegambling.vic.gov.au/documents/121/research-social-cost-of-gambling.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2025.

CARCEDO, Levi Pérez. **El mercado de apuestas deportivas**. Alberto Palomar Olmedo, coord., Las apuestas deportivas, p. 13-33, 2010. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/289522375_El_mercado_de_apuestas_deportivas>. Acesso em: 4 set. 2025.

CLAUDIO, F. **Proposta que legaliza jogos de azar não tem consenso entre parlamentares - Notícias**. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/849029-proposta-que-legaliza-jogos-de-azar-nao-tem-consenso-entre-parlamentares/>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

CONAR – Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. **Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária**. São Paulo: CONAR, 2023.

Anexo X – Apostas. Disponível em:

<<http://www.conar.org.br/pdf/CONAR-ANEXO-X-PUBLICIDADE-APOSTAS-dezembro-2023.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2025.

COSTA, Isabela Ferreira da; BITTENCOUR, Bianca Alencar Siqueira e Silva; PIVA, Juliana Carvalho. O amparo legal e a vulnerabilidade do usuário diante de jogos de azar. **Facit Business and Technology Journal**, v. 02, n. 51, p. 22–43, jun. 2024.

Disponível em:

<<https://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/2848>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

EFFERTZ, Tobias *et al.* The effect of online gambling on gambling problems and resulting economic health costs in Germany. **The European Journal of Health Economics**, v. 19, n. 7, p. 967-978, 23 jan. 2018. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1007/s10198-017-0945-z>>. Acesso em: 2 set. 2025.

EXAME. **Investimento das casas de apostas em patrocínios ultrapassa meio bilhão por ano na Série A**. 14 abr. 2024. Disponível em:

<<https://exame.com/marketing/investimento-das-casas-de-apostas-em-patrocínios-ultrapassa-meio-bilhao-por-ano-na-serie-a/>>. Acesso em: 18 set. 2025.

FARENA, Duciran Van Marsen. **Direito à saúde, princípio da precaução e a pandemia de Covid-19**. Brasília: ESMPU, 2020. p. 131–148. Disponível em:

<https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/pesquisas/nao-periodicos/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/7_direito-a-saude.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

FAPESP. Quase 11 milhões de brasileiros apostam de modo a pôr em risco a saúde e as finanças. **Revista Pesquisa**: 13 jun. 2025. Disponível em:

<<https://revistapesquisa.fapesp.br/quase-11-milhoes-de-brasileiros-apostam-de-modo-a-por-em-risco-a-saude-e-as-financas/>>. Acesso em: 2 set. 2025.

FERREIRA, Luiz Cláudio. **Debate sobre sites de apostas opõe dados de economia e saúde**. Agência Brasil, 22 jun. 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-06/debate-sobre-sites-de-aposta-s-opoe-dados-de-economia-e-saude>>. Acesso em: 08 set. 2025.

FIQUEM SABENDO. **Ministério da Saúde participou de apenas duas das 209 reuniões sobre a regulamentação das bets**. Disponível em: <<https://fiquemsabendo.com.br/saude/ministerio-da-saude-participou-de-apenas-duas-das-209-reunioes-sobre-a-regulamentacao-das-bets>>. Acesso em: 8 set. 2025.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Epidemia das apostas online – Saúde Mental**. 20 ago. 2025. Disponível em: <<https://radis.ensp.fiocruz.br/reportagem/saude-mental-reportagem/epidemia-das-apostas-online/>>. Acesso em: 21 ago. 2025.

GAINSBURY, Sally M. Online gambling addiction: the relationship between internet gambling and disordered gambling. **Current Addiction Reports**, v. 2, n. 2, p. 185–193, 2015. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40429-015-0057-8>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

GOMES, Leonardo; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Instruindo-se para e pelo divertimento. **Revista Brasileira de História da Educação**, v. 25, n. 1, p. e348, 2 out. 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.4025/rbhe.v25.2025.e348>>. Acesso em: 12 set. 2025.

GONÇALVES, Victor Eduardo R.; LENZA, Pedro. **Coleção Esquematizado - Legislação Penal Especial - 11ª Edição 2025**. 11. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. pág.193. ISBN 9788553627950. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627950/>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GRANT, Jon E. *et al.* Pathologic gambling and bankruptcy. **Comprehensive Psychiatry**, v. 51, n. 2, p. 115-120, mar. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.comppsy.2009.04.002>>. Acesso em: 18 set. 2025.

HISTÓRIA DO MUNDO. **A complexa história do cassino e do jogo no brasil - história do mundo**. 24 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.historiadomundo.com.br/curiosidades/historia-do-cassino-e-do-jogo-no-brasil.htm>>. Acesso em: 11 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (Ibict). **Estudo do Ibict expõe práticas ilegais e impactos nocivos de plataformas de apostas online**. Brasília: Ibict, 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/ibict/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2025/maio/estudo-do-ibict-expoe-praticas-ilegais-e-impactos-nocivos-de-plataformas-de-apostas-online.>> Acesso em: 07 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. **História das apostas no Brasil e regulamentação**. IBJR: 19 maio 2025. Disponível em: <<https://ibjr.org.br/historia-apostas-brasil/>>. Acesso em: 8 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA DATASENADO. **Apostas esportivas, golpes digitais e endividamento**. Brasília: [s. n.], 2024. 103 p. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2024/09/30/relatorio_apostas-esportivas-golpes-digitais-endividamento-1.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INSTITUTO LOCOMOTIVA. **Pesquisa revela perfil do apostador esportivo brasileiro**. São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://ilocomotiva.com.br/clipping/pesquisa-revela-perfil-do-apostador-esportivo-brasileiro/>>. Acesso em: 18 set. 2025.

INSTITUTO LOCOMOTIVA. **Bets: 86% das pessoas que apostam têm dívida e 64% estão negativadas na Serasa, diz pesquisa**. Disponível em: <<https://ilocomotiva.com.br/clipping/bets-86-das-pessoas-que-apostam-tem-divida-e-64-estao-negativadas-na-serasa-diz-pesquisa/>>. Acesso em: 8 set. 2025.

ITAÚ UNIBANCO S.A. **Apostas on-line: diferentes métricas para diferentes avaliações**. São Paulo: [s. n.], 2024. 2 p. Disponível em: <https://macroattachment.cloud.itaubr.com.br/attachments/3df39481-efa5-4d94-b073-77963070e0bf/20082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line_Diferentes_Métricas.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2025.

JUPIARA, A. **Os porões da contravenção: Jogo do bicho e Ditadura Militar: a história da aliança que profissionalizou o crime organizado**. [s.l.] Editora Record, 2015. Disponível em: <<https://dlivros.com/livro/poroes-contravencao-aloy-jupiara>>. Acesso em: 8 ago. 2025.

KRETZMANN, R. P. **O dever de informar do fornecedor e a eficácia jurídica da informação nas relações de consumo: precisões conceituais**. Dissertação de Mestrado—[s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/181178>>. Acesso em: 29 ago. 2025.

KRELLING, C. M. **A noção de “jogo de azar” entre o direito brasileiro e o direito italiano: aspectos penais e civis dos jogos de azar nos séculos XIX – XX**. Tese de Mestrado—[s.l.] UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 22 dez. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/132951/333391.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 ago. 2025.

KRELLING, Carolina Malagoli. **Os jogos de azar na legislação penal brasileira**. Ius Commune, 2020. Disponível em: <<https://iuscommune.paginas.ufsc.br/files/2020/07/Comunica%C3%A7%C3%A3o-Carolina-Malagoli-Krelling.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2025.

LANDON, Jason; GRAYSON, Nicholas; WRENCH, Jamie; JONES, Greg. Player and venue staff perspectives on the utility of pop-up messages for responsible gambling.

Journal of Gambling Issues, n. 33, p. 1-22, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14459795.2015.1093535>>. Acesso em: 2 set. 2025

LEITE, Pedro Henrique da Costa. **A legalização de cassinos no brasil: uma análise do impacto do pls nº 186/2014**. Boletim Economia Empírica, [S. l.], v. 4, n. 13, 2024. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/8087>>. Acesso em: 04 set. 2025.

LIVINGSTONE, C. **The end of ‘responsible gambling’: reinvigorating gambling studies**. Critical Gambling Studies, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 1-17, 2023. Disponível em: DOI: <<https://doi.org/10.29173/cgs164>>. Acesso em: 02 set. 2025.

LONER, Beatriz Ana. A Loteria do Ipiranga e os trabalhadores: um sonho de liberdade no final do século XIX. **História (São Paulo)**, v. 33, n. 1, p. 195-233, jun. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0101-90742014000100011>>. Acesso em: 16 ago. 2025.

MAGALHÃES, Felipe Santos. **Que bicho que deu?** 5 ago. 2020. Disponível em: <<https://querepublicaeessa.an.gov.br/index.php/que-republica-e-essa/assuntos/tema/s/239-que-bicho-que-deu>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

MARKO, S. *et al.* Gamblers’ perceptions of responsibility for gambling harm: a critical qualitative inquiry. **BMC Public Health**, [S.l.], v. 22, p. 725, 2022. Disponível em: DOI: <<https://doi.org/10.1186/s12889-022-13109-9>>. Acesso em: 03 set. 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**. Consultor Jurídico, São Paulo, 03 outubro 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-out-03/economia-da-atencao-gamificacao-e-esfera-ludica-hipotese-de-nulidade-e-neurodano-decorrentes-dos-abusos-em-apostas-e-jogos-on-line/>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. n.p.

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: 18 ago. 2025.

MIRAGEM, Bruno. **Princípio da vulnerabilidade: perspectiva atual e funções no direito do consumidor contemporâneo**. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; MAGALHÃES, Lucia Ancona Lopez de. (Org.). **Direito do Consumidor: 30 anos do CDC**. 1ª. Ed. São Paulo: Forense, 2020. 592 p. ISBN: 9788530991906.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Panorama semestral do mercado regulado de apostas de quota fixa**. Brasília: [s. n.], 2025. 18 p. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/arquivo/apresentacao_spamf_relatorio-do-1o-semester_versao-1.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

MOREIRA JUNIOR, Gilson Lopes; SHOCKNESS, Herman Winte Rodrigues; AZEVEDO, Delner do Carmo. **RELAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO COM OS JOGOS DE AZAR. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 10, n. 10, p. 4656–4672, 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i10.16203. Disponível em: <<https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/16203>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araujo. **Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. Revista de Saúde Pública**, v. 42, n. 3, jun. 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0034-89102008000300022>>. Acesso em: 11 set. 2025.

OLIVEIRA, Thainara Andrade de; ROCHA, Thescya Luana Gonçalves da; ALMEIDA, Andréia Alves de. **Jogos de azar on-line e a lavagem de dinheiro: desafios e medidas de prevenção no ordenamento jurídico brasileiro. Revista ft**, v. 29, n. 146, p. 27-28, 28 maio 2025. Disponível em: <<https://doi.org/10.69849/revistaft/ar10202505280727>>. Acesso em: 8 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Classificação Internacional de Doenças: CID-11**. Genebra: OMS, 2019. Disponível em: <<https://icd.who.int/>>. Acesso em: 08 set. 2025.

PARENTE, Sandro. **Lei das Bets: a falta de debate multissetorial no processo legislativo e as suas consequências. Consultor Jurídico**, São Paulo, 08 abril 2025. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2025-abr-08/lei-das-bets-a-falta-de-debate-multissetorial-no-processo-legislativo-e-as-suas-consequencias/>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

PASQUAL, Cristina Stringari; MANFROI, Geórgia. **Jogos de azar e de apostas de quota fixa on-line: reflexões sobre a proteção do consumidor-apostador. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 176–193, 2024. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/37770>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

POTENZA, Marc N. **Neurobiology of gambling behaviors. Current Opinion in Neurobiology**, v. 23, n. 4, p. 660-667, ago. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.conb.2013.03.004>>. Acesso em: 08 set. 2025.

PRADO, Fernando Ruiz de Almeida; GRANDE, Mariana; STRINGUETO, Matheus Henrique. **A regulamentação das apostas em e-sports no Brasil**. Migalhas, São Paulo, 07 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/343170/a-regulamentacao-das-apostas-em-e-sports-no-brasil>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. **Petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7749**. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 12 nov. 2024. Documento jurídico. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7096595>>. Acesso em: 11 set. 2025.

PWC. **O impacto das apostas esportivas no consumo**. 14 set. 2024. Disponível em: <<https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/o-impacto-das-apostas-esportivas-no-consumo.html>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

REVISTA ÉPOCA. O primeiro escândalo. **Revista Época**. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/especiais/EPOCA-1000/noticia/2017/08/o-primeiro-escandalo.html>>. Acesso em: 08 set. 2025.

ROCKLOFF, M.; BROWNE, M.; RUSSELL, A. M. T.; NEWALL, P.; HING, N.; ARMSTRONG, T. Testing the effectiveness of different safer gambling messages for sports and race betting: A five-week experiment. **Addictive Behaviors**, v. 149, p. 107893, 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2023.107893>>. Acesso em: 17 set. 2025.

RODRIGUES, Andréia Bomfim. **DESAFIOS REGULATÓRIOS DAS APOSTAS ESPORTIVAS ON-LINE NO BRASIL**: um enfoque na proteção ao consumidor. 2025. 140 p. Dissertação de Mestrado — CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA, GOIÂNIA, 2025. Disponível em: <<https://repositorio.unialfa.com.br/items/12643303-0bd7-495c-b7f7-29163f3d0dd3/full>>. Acesso em: 1 set. 2025.

ROMAN, Juliana; LIMA, Cíntia Rosa Pereira; A aposta brasileira? A efetividade das obrigações estabelecidas na Lei das Bets (lei 14.790/2023). **Migalhas**, São Paulo, 20 de setembro de 2024. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-protecao-de-dados/415662/a-efetividade-das-obrigacoes-estabelecidas-na-lei-das-bets>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

SANTOS, Lavínia Costa dos; Apostas esportivas e jogos de azar: Uma análise do atual cenário legislativo. **Migalhas**, São Paulo, 05 de outubro de 2024. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/416614/apostas-esportivas-e-jogos-de-azar-a-nalise-do-cenario-legal-atual>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

SENADO FEDERAL. **Maguito quer mudar a lei para dar mais garantias aos clubes de futebol**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/07/20/maguito-quer-mudar-lei-para-dar-mais-garantias-a-clubes-de-futebol>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

SILVA, Eduardo Cardoso da; REZENDE, Paulo Izídio da Silva. A regulamentação das apostas esportivas no Brasil: a Lei nº. 14.790 de 29 de dezembro de 2023. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 10, n. 10, p. 5552–5565, 2024. Disponível em: <<https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/16433>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Salvador, JusPODIVM, São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVA, Francisco Cláudio Freitas. **Categorização regulatória de produtos estigmatizados**: o caso das apostas esportivas online de cota fixa e cassinos online no Brasil. 2025. 368 p. Tese de Doutorado — Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://bib.pucminas.br/teses/Administracao_FranciscoClaudioFreitasSilva_31610_TextoCompleto.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2025.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da; Apostas esportivas: carência de efetiva fiscalização do poder público. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 04 jun. 2025. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2025-jun-04/apostas-esportivas-carencia-de-efetiva-fiscalizacao-do-poder-publico/>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da; Lei 14.790/23 protege consumidores das apostas esportivas e da ludopatia. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 28 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-abr-29/lei-14-790-23-protege-os-consumidores-dian-te-das-apostas-esportivas-e-da-ludopatia/>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

SOUSA, M. J. R. DE *et al.* A Regulamentação das Apostas de Quota Fixa no Brasil e as Mudanças Promovidas Pela Lei 14.790 de 2023 / The Regulation of Fixed Odds Betting in Brazil and the Changes Promoted by Law 14,790 of 2023. **Revista FSA**, p. 146–160, 6 jun. 2024. Disponível em: <<http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2937>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

TANG, Karen T Y. *et al.* Gambling disorder and comorbid behavioral addictions: demographic, clinical, and personality correlates. **Psychiatry Research**, v. 284, p. 112763, fev. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.112763>>. Acesso em: 1 set. 2025.

TUNAD. **Como as Bets estão performando na TV em 2025?** 23 abr. 2025. Disponível em: <<https://tunad.io/blog/como-as-bets-estao-performando-na-tv-em-2025/>>. Acesso em: 7 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de levantamento**. Brasília: [s. n.], 2025. 51 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 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**, n. 127, p. 38-41, 30 abr.

2025. Disponível em: <<https://doi.org/10.12662/1809-5771ri.127.5766.p38-41.2024>>. Acesso em: 18 ago. 2025.

VECCHIOLI, Demétrio; AMORIM, Francisco. **Bets fazem disparar auxílios-doença por vício em jogos no Brasil**. 25 jun. 2025. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/2025/06/25/bets-auxilios-doenca-vicio-em-jogos-brasil/>>. Acesso em: 1 set. 2025.

VERBICARO, Dennis; MOURA, João Vitor Mendonça de; COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. Master of puppets: o determinismo algorítmico, os dark patterns e a urgência no controle das casas de aposta on-line. **Revista dos Tribunais Online**, v. 157, 2025. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/387298562>>. Acesso em: 1 set. 2025.

WADA, Ricardo Morishita. Os jogos de azar e apostas eletrônicas e os desafios para defesa do consumidor no Brasil. **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**, p. 463–480, 13 dez. 2024. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/revista-luso-brasileira/article/view/3596>>. Acesso em 05 ago. 2025.

WARDLE, Heather; REITH, Gerda; MCCARTNEY, Graham; *et al.* **Measuring gambling-related harms: a framework for action**. London: Responsible Gambling Strategy Board / GambleAware, 2018. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/89248/1/McDaid_Gambling-Related_harms_Published.pdf>. Acesso em: 08 set. 2025.

WESTIN, Ricardo. **Por “moral e bons costumes”, há 70 anos Dutra decretava fim dos cassinos no Brasil**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/12/por-201cmoral-e-bons-costumes201d-ha-70-anos-dutra-decretava-fim-dos-cassinos-no-brasil>>. Acesso em: 26 jul. 2025.