

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO**

FLÁVIA SILVA BONFIM

**REGULAÇÃO ECONÔMICA DAS APOSTAS *ONLINE* NO BRASIL:
ANÁLISE DA LEI N. 14.790/2023 SOB A PERSPECTIVA DA ORDEM
ECONÔMICA CONSTITUCIONAL**

**GOIÂNIA – GO
2025**

FLÁVIA SILVA BONFIM

**REGULAÇÃO ECONÔMICA DAS APOSTAS *ONLINE* NO BRASIL:
ANÁLISE DA LEI N. 14.790/2023 SOB A PERSPECTIVA DA ORDEM
ECONÔMICA CONSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário
Alves Faria – UNIALFA, como exigência parcial do
Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito
Constitucional Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Luiz Nicoli

**GOIÂNIA – GO
2025**

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

B713r

Bonfim, Flávia Silva.

Regulação econômica das apostas online no Brasil : análise da lei n. 14.790/2023 sob a perspectiva da ordem econômica constitucional. / Flávia Silva Bonfim. – 2025.
87 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Luiz Nicoli.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2025.

1. Apostas online. 2. Lei n. 14.790/2023. 3. Regulação econômica. 4. Segurança jurídica. I. Nicoli, Ricardo Luiz. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 34+351.762(81)

FLÁVIA SILVA BONFIM

**REGULAÇÃO ECONÔMICA DAS APOSTAS *ONLINE* NO BRASIL:
ANÁLISE DA LEI N. 14.790/2023 SOB A PERSPECTIVA DA ORDEM
ECONÔMICA CONSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário
Alves Faria – UNIALFA, como exigência parcial do
Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito
Constitucional Econômico.
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Luiz Nicoli

Goiânia, 26 de novembro de 2025.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Ricardo Luiz Nicoli (orientador)

Professora Dra. Cristina Mendes Bertocini Côrrea

Professor Dr. Bruno César Lorencini

RESUMO

Este trabalho analisa o marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil, instituído pela Lei n. 14.790/2023, sob a perspectiva do Direito Constitucional Econômico. O problema de pesquisa questiona: a regulamentação estabelecida pela Lei n. 14.790/2023 é adequada para assegurar, simultaneamente, a formalização do mercado de apostas *online*, a proteção de direitos fundamentais dos consumidores e a segurança jurídica exigida pela ordem econômica constitucional? Para responder a essa questão, examinaram-se os fundamentos teóricos da regulação econômica, o papel da segurança jurídica, os impactos sociais e econômicos das apostas *online* e os modelos internacionais de controle da atividade. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa e jurídico-dogmática, com análise normativa, documental e revisão bibliográfica de doutrinadores constitucionais e administrativistas, como Canotilho, Grau, Di Pietro e Aragão, que fundamentam a regulação econômica sob a ótica da ordem econômica constitucional. Foram também analisados modelos de regulação de países como Reino Unido, Itália, Espanha, Malta e Estados Unidos, buscando identificar boas práticas e fragilidades comparativas. Os resultados demonstram que a Lei n. 14.790/2023 representa um avanço ao instituir parâmetros mínimos de formalização, tributação e fiscalização, mas ainda revela fragilidades na prevenção da ludopatia, na proteção de grupos vulneráveis e na efetividade da atuação estatal. Observou-se que o modelo brasileiro tende a priorizar a arrecadação em detrimento da mitigação dos custos sociais, o que pode comprometer a legitimidade da política pública e gerar riscos de retrocesso normativo. Conclui-se que o novo marco legal constitui um importante ponto de partida para a regulação das apostas *online*, mas não encerra o processo regulatório. É necessária sua revisão e aprimoramento contínuo, com foco no fortalecimento institucional, na proteção de direitos fundamentais e na construção de um ambiente regulatório estável e eficiente, capaz de equilibrar liberdade econômica, justiça social e segurança jurídica, em consonância com os princípios da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Direito Constitucional Econômico; Regulação Econômica; Apostas Online; Lei n. 14.790/2023; Segurança Jurídica.

ABSTRACT

This paper analyzes the regulatory framework for fixed-odds betting in Brazil, established by Law 14.790/2023, from the perspective of Economic Constitutional Law. The research question asks: Is the regulation established by Law 14.790/2023 adequate to simultaneously ensure the formalization of the *online* betting market, the protection of fundamental consumer rights, and the legal certainty required by the constitutional economic order? To answer this question, we examined the theoretical foundations of economic regulation, the role of legal certainty, the social and economic impacts of *online* betting, and international models for regulating the activity. Methodologically, we adopted a qualitative and legal-dogmatic approach, with documentary analysis and a bibliographic review of classic authors in Economic Analysis of Law, such as Coase, Posner, Calabresi, and Becker, as well as constitutional scholars such as Canotilho and Grau. We also analyzed regulatory models in countries such as the United Kingdom, Italy, Spain, Malta, and the United States, seeking to identify best practices and comparative weaknesses. The results demonstrate that Law 14.790/2023 represents progress by establishing minimum standards for formalization, taxation, and oversight, but it still reveals weaknesses in preventing gambling addiction, protecting vulnerable groups, and ensuring the effectiveness of government action. It was observed that the Brazilian model tends to prioritize revenue collection over mitigating social costs, which can compromise the legitimacy of public policy and create risks of regulatory regression. The conclusion is that the new legal framework constitutes an important starting point for regulating *online* gambling, but it does not conclude the regulatory process. Its continuous review and improvement are necessary, with a focus on institutional strengthening, protecting fundamental rights, and building a stable and efficient regulatory environment capable of balancing economic freedom, social justice, and legal certainty, in line with the principles of the 1988 Federal Constitution.

Keywords: Economic Constitutional Law; Economic Regulation; *Online* Betting; Law 14.790/2023; Legal Certainty.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONSTITUCIONAIS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA.....	8
2.1 A ordem econômica constitucional brasileira: princípios e desafios contemporâneos	8
2.2 Fundamentos teóricos da regulação econômica	12
2.3 A segurança jurídica como princípio estruturante da regulação econômica ...	17
3 MARCO REGULATÓRIO DAS APOSTAS.....	22
3.1 Evolução histórica da regulação dos jogos de azar no Brasil	22
3.2 Principais disposições da Lei n. 14.790/2023	27
3.3 As portarias do Ministério da Fazenda – Secretaria de Prêmios e Apostas SPA/MF.....	28
3.4 Desafios regulatórios: lavagem de dinheiro, tributação e fiscalização	30
3.5 Proteção do consumidor e responsabilidade das plataformas	36
3.6 Modelos internacionais de regulação.....	39
3.6.1 Modelos liberais e restritivos: uma análise comparativa	42
4 IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DAS APOSTAS <i>ONLINE</i> NO BRASIL ...	46
4.1 Princípios normativos da regulação econômica	48
4.1.1 O aspecto moral na regulação das apostas online	50
4.2 Endividamento e vulnerabilidade social	52
4.3 Apostas e saúde mental: o transtorno de jogo e os impactos sociais	55
4.4 Publicidade e indução de consumo nas apostas <i>online</i>	59
4.5 Impacto fiscal e arrecadatário	64
5 ANÁLISE CRÍTICA DA EFETIVIDADE DA LEI N. 14.790/2023 E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO	69
5.1 Alcance jurídico e constitucional	70
5.2 Propostas de aprimoramento legislativo e regulatório	72
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS.....	79

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno das apostas *online* no Brasil tem se expandido de forma exponencial na última década, impulsionado pela ampla difusão das plataformas digitais de entretenimento e pela popularização dos meios eletrônicos de pagamento. O mercado de apostas, antes restrito à clandestinidade e a espaços físicos marginalizados, adquiriu novas dimensões a partir da utilização da *internet* e de aplicativos móveis, tornando-se um dos setores mais dinâmicos do entretenimento digital contemporâneo.

Nesse contexto, a promulgação da Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2023, representou um marco regulatório relevante, ao estabelecer as bases normativas para a exploração das apostas de quota fixa no território nacional (Brasil, 2023a). A intenção declarada do legislador foi trazer o setor para a formalidade, garantir a arrecadação tributária e, simultaneamente, oferecer maior segurança jurídica para consumidores e operadores. Todavia, a efetividade dessa regulamentação ainda é objeto de intensos debates, especialmente diante dos desafios relacionados ao controle da atividade, à prevenção de ilícitos econômicos e à mitigação dos impactos sociais decorrentes da prática do jogo.

O problema que orienta esta pesquisa ocupa-se de uma pergunta necessária: a regulamentação estabelecida pela Lei nº 14.790/2023 é adequada para assegurar, simultaneamente, a formalização do mercado de apostas *online*, a proteção de direitos fundamentais dos consumidores e a segurança jurídica exigida pela ordem econômica constitucional? Parte-se da hipótese de que, apesar de constituir avanço normativo, a referida legislação revela insuficiências regulatórias, fragilidades institucionais e limitações de alcance, que comprometem sua efetividade e deixam descobertos aspectos cruciais da ordem econômica constitucional e da proteção social.

O objetivo geral é analisar a efetividade da nova regulamentação das apostas de quota fixa, com foco nos desafios de implementação e segurança jurídica. Os objetivos específicos deste trabalho consistem em examinar os fundamentos teóricos e constitucionais da regulação econômica das apostas *online*, a fim de compreender a base normativa que orienta a intervenção estatal nesse setor; analisar a evolução histórica das apostas e jogos de azar no Brasil, destacando os fundamentos constitucionais da ordem econômica que legitimam a regulação estatal do setor e

examinando as disposições da Lei n. 14.790/2023 e das Portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda; avaliar os impactos sociais, econômicos e éticos das apostas *online* no Brasil; e, por fim, propor aprimoramentos normativos e regulatórios para o marco legal brasileiro, de modo a contribuir para o equilíbrio entre eficiência econômica, justiça social e segurança jurídica.

A relevância do tema decorre de múltiplos fatores. De um lado, a dimensão econômica da atividade, que movimenta cifras bilionárias e gera potenciais efeitos arrecadatários para o Estado. De outro, os impactos sociais negativos associados ao fenômeno, tais como o endividamento familiar, a vulnerabilidade de adolescentes e jovens e a intensificação de transtornos relacionados ao jogo patológico. Além disso, é de suma importância analisar se o modelo regulatório brasileiro ainda carece de instrumentos adequados de fiscalização, de políticas de proteção ao consumidor e de mecanismos eficientes de combate à lavagem de dinheiro.

Sob a perspectiva do Direito Constitucional Econômico, a análise da regulamentação das apostas digitais exige a articulação entre os princípios da ordem econômica e a busca pela segurança jurídica como elemento estruturante do Estado Democrático de Direito. O método de investigação combina a análise dogmática e normativa do Direito Constitucional Econômico, centrada na interpretação sistemática dos princípios constitucionais da ordem econômica e na atuação regulatória do Estado.

Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa e jurídico-dogmática, com base em pesquisa bibliográfica e documental. São analisados dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional e doutrina especializada, com o objetivo de compreender a efetividade da regulação das apostas *online* à luz dos princípios da ordem econômica e da segurança jurídica.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta os fundamentos teóricos e constitucionais da regulação econômica, situando a atividade de apostas *online* dentro da ordem econômica prevista na Constituição Federal de 1988. O segundo capítulo aborda o marco regulatório das apostas no Brasil, com destaque para a Lei n. 14.790/2023 e as Portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, além de uma análise comparativa dos principais modelos internacionais de regulação. O terceiro capítulo dedica-se à análise dos impactos sociais, econômicos

e morais da regulação das apostas, discutindo os desafios para a efetividade das políticas públicas e para a proteção do consumidor. Por fim, o quarto capítulo apresenta uma avaliação crítica e propositiva sobre o modelo regulatório brasileiro, com ênfase na necessidade de equilíbrio entre eficiência econômica, responsabilidade moral e preservação dos princípios constitucionais.

Com esse percurso, a pesquisa busca demonstrar que, embora a regulamentação represente um passo necessário para a formalização das apostas *online* no Brasil, sua efetividade é ainda limitada, exigindo ajustes normativos, fortalecimento institucional e políticas públicas de prevenção e mitigação dos danos sociais associados à atividade.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONSTITUCIONAIS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

A análise da regulação econômica das apostas *online* no Brasil exige, como ponto de partida, a compreensão dos fundamentos teóricos e constitucionais que orientam a intervenção estatal na ordem econômica. Esses fundamentos não apenas delimitam os contornos da atuação regulatória, mas também conferem legitimidade às escolhas normativas que moldam setores sensíveis e de rápido crescimento, como o das apostas digitais.

Nesse contexto, torna-se indispensável examinar os princípios constitucionais que estruturam a ordem econômica brasileira, os referenciais teóricos que justificam a regulação como mecanismo de correção de falhas de mercado e de proteção de direitos fundamentais, bem como o papel da segurança jurídica como vetor de estabilidade e previsibilidade normativa. Tal abordagem é essencial para compreender se a Lei n. 14.790/2023 atende às exigências constitucionais de equilíbrio entre liberdade econômica, justiça social e tutela do interesse público, estabelecendo bases sólidas para a avaliação crítica da efetividade do novo marco regulatório.

2.1 A ordem econômica constitucional brasileira: princípios e desafios contemporâneos

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 170, os fundamentos da ordem econômica brasileira, estruturando-a sobre os pilares da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, com vistas à realização da justiça social. Trata-se de um modelo constitucional que não apenas reconhece o mercado como mecanismo de alocação de recursos, mas também impõe ao Estado o dever de atuar como regulador e indutor do desenvolvimento econômico e social. Os princípios expressos no dispositivo constitucional, como a soberania nacional, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor e a redução das desigualdades regionais e sociais, formam um conjunto normativo que orienta tanto a atuação estatal quanto a atividade econômica privada.

A ordem econômica constitucional, delineada nos artigos 170 a 192 da Constituição Federal de 1988, configura um verdadeiro sistema normativo voltado à conciliação entre livre iniciativa e valores sociais do trabalho, visando ao alcance da justiça social. Conforme ensina Grau (2018), a ordem econômica é um subsistema da ordem jurídica, cuja função é submeter a atividade econômica ao império dos princípios constitucionais, afastando a ideia de neutralidade do mercado e impondo ao Estado o dever de intervir sempre que o exercício da liberdade econômica contrariar o bem comum.

Para Silva (2021), a ordem econômica não se resume a um conjunto de normas programáticas; ela possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, pois orienta tanto a atuação estatal quanto a conduta dos particulares. Isso significa que toda política pública ou medida regulatória – como a Lei n. 14.790/2023 – deve estar compatível com os fundamentos constitucionais da economia brasileira, especialmente com os princípios da função social da propriedade, da livre concorrência e da defesa do consumidor.

A livre iniciativa, embora assegurada como direito fundamental, não é absoluta. Ela deve operar dentro dos limites impostos pela Constituição e pelos valores sociais do trabalho. Essa visão, segundo Mello (2019), impede que a lógica puramente mercadológica prevaleça sobre a dignidade da pessoa humana e sobre a solidariedade social. Assim, a intervenção estatal, por meio da regulação das apostas *online*, não configura restrição indevida à liberdade econômica, mas instrumento legítimo de concretização da ordem econômica constitucional.

O artigo 173 da Constituição legitima a atuação direta do Estado no domínio econômico quando necessária à segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Nesse sentido, o setor de apostas, pelo seu potencial arrecadatário e riscos sociais, enquadra-se em uma área cuja exploração requer regulação intensa. Como observa Aragão (2009), a regulação é a forma moderna de intervenção estatal na economia, sendo parte integrante da função pública de concretizar os valores constitucionais da ordem econômica.

A própria Lei n. 14.790/2023 pode ser compreendida como uma manifestação concreta dos princípios constitucionais da ordem econômica, uma vez que busca compatibilizar a livre iniciativa das empresas com a defesa do consumidor e a redução das desigualdades sociais. A criação de regras de tributação, fiscalização e proteção

contra a ludopatia representa a materialização prática do mandamento constitucional de harmonizar eficiência econômica e justiça social.

Além disso, o artigo 174 da Constituição estabelece que o Estado é agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Carvalho Filho (2020) observa que esse dispositivo confere legitimidade plena à atuação do Estado em mercados sensíveis como o das apostas, nas quais há falhas de mercado e necessidade de proteção de interesses coletivos.

A regulação das apostas, portanto, insere-se no contexto mais amplo da ordem econômica constitucional intervencionista, em que o Estado assume papel ativo na promoção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável. Para Di Pietro (2021), a intervenção regulatória é expressão da função administrativa moderna, que se orienta não apenas pela eficiência, mas também pela busca do bem-estar social.

Sob esse prisma, a ordem econômica não deve ser vista como obstáculo à liberdade de mercado, mas como condição para o funcionamento ético e sustentável da economia. A atuação estatal regulatória visa garantir que os ganhos econômicos não sejam obtidos às custas da degradação social, do endividamento das famílias ou da exploração de grupos vulneráveis – riscos presentes no ambiente das apostas digitais.

O equilíbrio entre liberdade e controle é, portanto, a essência da ordem econômica constitucional. Como destaca Canotilho (2014), a Constituição Econômica brasileira adota um modelo de “economia social de mercado”, no qual o Estado regula, corrige e orienta o mercado para que este sirva à promoção dos direitos fundamentais. Essa concepção reforça que a regulação das apostas *online* deve ser avaliada não apenas sob o prisma da eficiência arrecadatória, mas sobretudo pela sua capacidade de realizar a função social da atividade econômica.

Dessa forma, enfatizar a ordem econômica constitucional é reconhecer que a Lei n. 14.790/2023 se insere em um contexto jurídico mais amplo, no qual a regulação econômica é instrumento de concretização dos valores constitucionais. O equilíbrio entre livre iniciativa, função social e defesa do consumidor não apenas legitima a atuação regulatória do Estado, mas garante a estabilidade do sistema e a proteção do interesse público, elementos indispensáveis para uma economia democrática e sustentável.

Esse arcabouço normativo traduz a opção do constituinte por uma economia de mercado com forte presença estatal reguladora, a fim de corrigir falhas de mercado, promover a inclusão produtiva e proteger direitos fundamentais.

O desenho constitucional da ordem econômica enfrenta tensões estruturais no plano prático. Um dos principais desafios contemporâneos reside na conciliação entre liberdade econômica e intervenção estatal eficiente. A busca pelo equilíbrio entre esses vetores impõe a necessidade de constante atualização dos mecanismos regulatórios, especialmente em setores inovadores e dinâmicos, como o mercado digital, os serviços financeiros descentralizados e as atividades de entretenimento *online*, entre elas, o crescente setor das apostas eletrônicas.

Nesse sentido, a Análise Econômica do Direito (AED), conforme sistematizada por Posner (1998), oferece uma lente teórica poderosa para compreender as interações entre normas jurídicas e incentivos econômicos. Posner argumenta que o direito deve ser avaliado não apenas com base em seus fundamentos morais ou dogmáticos, mas também em sua capacidade de promover alocações eficientes de recursos, minimizando custos sociais e incentivando comportamentos desejáveis. Sob essa ótica, a ordem econômica constitucional não pode ser interpretada de forma puramente normativa, mas sim funcional, considerando os efeitos práticos das normas sobre o comportamento dos agentes e sobre o funcionamento do mercado.

Nesse cenário, a consolidação da ordem econômica prevista pela Constituição depende, necessariamente, da capacidade do Estado de construir e sustentar um ambiente institucional estável, competitivo e previsível. Isso envolve não apenas a eliminação de entraves burocráticos e a racionalização da intervenção estatal, mas também o fortalecimento da segurança jurídica e a transparência regulatória. A regulação eficiente passa a ser não um entrave à liberdade de mercado, mas uma condição para sua efetividade e credibilidade.

Diante da emergência de novos modelos de negócios digitais, como o setor das apostas *online*, a ordem econômica constitucional é desafiada a responder com mecanismos regulatórios que assegurem a livre iniciativa, sem renunciar à tutela do interesse público.

2.2 Fundamentos teóricos da regulação econômica

A compreensão dos fundamentos teóricos da regulação econômica é imprescindível para avaliar a adequação constitucional da Lei n. 14.790/2023 no contexto específico das apostas *online* no Brasil. A literatura clássica e contemporânea sobre regulação aponta que a intervenção estatal não é mero exercício discricionário, mas decorre da necessidade de corrigir falhas de mercado, reduzir assimetrias informacionais e proteger interesses sociais relevantes (Stiglitz, 2000). Nesse sentido, o exame das teorias regulatórias oferece instrumentos para analisar se a legislação atende às dimensões de formalização do mercado, proteção de direitos e promoção da segurança jurídica.

Historicamente, a regulação econômica surgiu para enfrentar problemas estruturais que o mercado, sozinho, não conseguia resolver. A teoria do interesse público sustenta que a regulação deve atuar para corrigir falhas e garantir eficiência alocativa, justificando a intervenção do Estado em setores de risco elevado, como o das apostas *online* (Posner, 1974). Nessa perspectiva, a legislação brasileira pode ser avaliada quanto à sua capacidade de estruturar um ambiente normativo que limite externalidades negativas e incentive práticas responsáveis.

Ao tratar especificamente das apostas digitais, a aplicação da teoria das falhas de mercado se mostra evidente. Este setor apresenta externalidades sociais, como o risco de ludopatia, endividamento e lavagem de dinheiro. Além disso, há clara assimetria informacional entre operadores e consumidores, dificultando decisões racionais de consumo. Assim, a Lei n. 14.790/2023 deve ser entendida como resposta a esses desafios, buscando equilibrar interesses econômicos e proteção social (Coase, 1960).

Outro fundamento teórico relevante é a AED. Segundo Posner (2007), a regulação deve promover eficiência, reduzindo custos de transação e ampliando a previsibilidade das relações econômicas. No caso das apostas *online*, isso se traduz em regras claras para concessão de licenças, fiscalização das plataformas e garantia de cumprimento de obrigações tributárias, contribuindo para a formalização do mercado.

Calabresi (1970) também contribui para essa discussão ao destacar que a regulação pode ser compreendida como mecanismo de distribuição de riscos.

Aplicado às apostas, significa que o Estado deve estruturar mecanismos capazes de mitigar os danos sociais decorrentes da atividade, como vícios comportamentais e fraudes, impondo aos operadores obrigações de *compliance* e programas de jogo responsável.

Becker (1968), ao discutir a economia do crime, argumenta que a dissuasão de condutas ilícitas depende da relação entre benefícios esperados e custos impostos pelo ordenamento jurídico. Essa perspectiva se mostra adequada ao mercado de apostas, no qual operadores não licenciados só deixarão de atuar se os custos regulatórios e sancionatórios forem superiores às vantagens de permanecer na informalidade. Logo, a eficácia da Lei 14.790/2023 dependerá da intensidade e efetividade da fiscalização estatal.

A teoria da regulação de Stigler (1971), conhecida como teoria da captura, alerta para o risco de que órgãos reguladores sejam influenciados por interesses privados, em detrimento da coletividade. Essa preocupação é pertinente ao setor de apostas *online*, marcado por grandes conglomerados internacionais com forte capacidade de *lobby*. Assim, um dos critérios para avaliar a adequação da legislação será verificar se os mecanismos regulatórios brasileiros evitam a captura e garantem imparcialidade na tomada de decisões.

No campo constitucional, Grau (2018) enfatiza que a ordem econômica brasileira deve harmonizar a livre iniciativa com a função social da economia. Aplicada às apostas digitais, essa concepção implica reconhecer a legitimidade da atividade enquanto manifestação da liberdade econômica, mas condicionada à proteção de valores fundamentais como dignidade da pessoa humana e defesa do consumidor.

Justen Filho (2015) complementa essa visão ao afirmar que a regulação deve ser compreendida como técnica jurídica de realização de políticas públicas, voltada à consecução do interesse público. Dessa forma, a Lei 14.790/2023 não pode ser reduzida a instrumento arrecadatário, devendo ser avaliada em sua capacidade de promover equilíbrio entre arrecadação fiscal, proteção de direitos sociais e previsibilidade regulatória.

Sob a ótica da justiça distributiva, Rawls (2008) argumenta que instituições devem garantir a equidade de oportunidades e reduzir desigualdades sociais. No setor de apostas *online*, a aplicação desse referencial implica a criação de políticas que

mitiguem os impactos negativos sobre grupos vulneráveis, como jovens e pessoas de baixa renda, assegurando mecanismos de prevenção e tratamento de vícios.

Sen (2010), ao desenvolver a teoria das capacidades, reforça que a regulação deve ampliar a liberdade substantiva das pessoas, permitindo que elas façam escolhas responsáveis. No contexto das apostas, isso significa que a legislação deve fornecer informações claras, instrumentos de autocontrole e canais de apoio, garantindo que a decisão de participar dessa atividade seja verdadeiramente livre.

North (1990) acrescenta que instituições bem estruturadas são determinantes para reduzir incertezas e promover desenvolvimento econômico. Assim, a Lei n. 14.790/2023 pode ser avaliada como tentativa de institucionalizar um mercado até então desregulado, oferecendo estabilidade normativa e reduzindo a insegurança jurídica.

Sunstein (2014) introduz a ideia do “paternalismo libertário”, segundo a qual políticas públicas devem induzir escolhas mais seguras, sem eliminar a liberdade individual. Essa teoria é particularmente útil para analisar dispositivos legais que obrigam plataformas a disponibilizarem ferramentas de controle de tempo e limites de gastos, promovendo comportamento responsável sem proibir a atividade.

Outro ponto essencial é a relação entre regulação e proteção do consumidor. Como aponta Marques (2019), a vulnerabilidade informacional do consumidor exige normas específicas que assegurem transparência e equidade contratual. No mercado de apostas *online*, tal perspectiva justifica a exigência de regras claras de publicidade, proteção de dados pessoais e canais de atendimento adequados.

A teoria da regulação também pode ser examinada sob o prisma da segurança jurídica. Canotilho (2014) ensina que a previsibilidade e estabilidade das normas constituem pressupostos da confiança legítima dos cidadãos no ordenamento jurídico. Isso se aplica diretamente à Lei 14.790/2023, cujo sucesso dependerá da clareza normativa e da consistência na aplicação de sanções e procedimentos administrativos.

No tocante à formalização do mercado, autores, como Stiglitz (2015), apontam que a regulação deve fomentar a transição da informalidade para a legalidade, ampliando a base tributária e reduzindo atividades ilícitas. Esse aspecto é central nas apostas digitais, em que a ausência de controle favorecia plataformas clandestinas e perda de arrecadação fiscal.

Outro fundamento teórico relevante é a noção de bem comum, presente no pensamento de Mello (2010). O autor sustenta que a intervenção estatal deve ter como horizonte o atendimento do interesse público. Assim, a regulação das apostas *online* deve ser interpretada não apenas como política econômica, mas também como política social de proteção coletiva.

Ainda que os fundamentos teóricos sustentem a necessidade de regulação, não se pode ignorar as críticas. Para Hayek (1944), a intervenção excessiva pode gerar distorções e inibir a liberdade individual. Essa objeção deve ser considerada ao avaliar se a Lei 14.790/2023 consegue equilibrar a liberdade econômica com a imposição de deveres de proteção social.

O setor de apostas *online* também suscita debate sobre governança global. Autores como Castells (2009) destacam que a economia digital opera em redes transnacionais, exigindo regulação coordenada entre países. Isso coloca desafios adicionais para a efetividade da legislação brasileira, que precisa dialogar com padrões internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro e integridade de dados.

No Brasil, a regulação econômica é também legitimada pelo princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37 da Constituição. Di Pietro (2021) ressalta que a atuação regulatória deve buscar resultados concretos e efetivos, o que se conecta diretamente à necessidade de fiscalização robusta e mecanismos tecnológicos de monitoramento das plataformas digitais.

A aplicação prática dessas teorias revela que a Lei 14.790/2023 deve ser analisada a partir de três dimensões principais. A primeira é a formalização do mercado, verificando se a legislação é capaz de reduzir a atuação clandestina e ampliar a arrecadação tributária. A segunda é a proteção de direitos fundamentais, assegurando que a exploração das apostas não comprometa valores como saúde, dignidade e informação adequada ao consumidor. A terceira é a segurança jurídica, garantindo previsibilidade e estabilidade no ambiente regulatório.

Ao conectar teoria e prática, pode-se afirmar que os fundamentos da regulação oferecem critérios objetivos para avaliar a adequação constitucional da legislação. A Lei 14.790/2023 será considerada eficaz se demonstrar capacidade de corrigir falhas de mercado, proteger grupos vulneráveis e estabelecer um marco normativo confiável.

É igualmente necessário observar os limites da regulação. Como lembra Ogus (1994), o excesso regulatório pode gerar custos elevados, reduzir a competitividade e

estimular a evasão para mercados paralelos. Essa reflexão se aplica ao caso brasileiro, em que a carga tributária e burocrática excessiva podem afastar operadores e reduzir a atratividade do mercado formalizado.

Outro desafio é a efetividade institucional. North (1990) enfatiza que a mera existência de normas não garante resultados; é preciso que instituições funcionem de modo coerente e eficiente. Assim, a implementação da Lei 14.790/2023 dependerá da capacidade do Estado em fiscalizar, aplicar sanções e promover políticas públicas de prevenção ao vício em jogos.

Adicionalmente, a teoria da proporcionalidade, destacada por Alexy (2012), deve orientar a regulação. A intervenção estatal precisa ser adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, garantindo que as restrições impostas aos operadores não sejam excessivas, mas sim justificadas pelo interesse público.

Também é importante ressaltar que a regulação das apostas se insere em um contexto de inovação tecnológica acelerada. Como argumenta Schumpeter (1984), a dinâmica da economia capitalista é marcada pela destruição criativa, exigindo do legislador constante atualização normativa. Isso se aplica ao setor digital, em que novas modalidades de apostas surgem continuamente.

O debate teórico, portanto, não pode ser dissociado da realidade prática. A legislação deve ser constantemente confrontada com a experiência internacional e com as transformações tecnológicas, a fim de assegurar sua adequação às demandas sociais e econômicas.

Conclui-se, portanto, que os fundamentos teóricos da regulação econômica oferecem bases sólidas para compreender e avaliar a Lei n. 14.790/2023. Ao mobilizar diferentes perspectivas – falhas de mercado, Análise Econômica do Direito, justiça distributiva, capacidades, institucionalismo e paternalismo libertário –, torna-se possível analisar em que medida a legislação atende às exigências de formalização do mercado, proteção de direitos fundamentais e promoção da segurança jurídica. Essa conexão entre teoria e prática confere ao estudo consistência científica e pertinência social, preparando o terreno para a análise crítica desenvolvida mais adiante.

2.3 A segurança jurídica como princípio estruturante da regulação econômica

A segurança jurídica é um dos pilares fundamentais do Estado de Direito e exerce papel estruturante na conformação da ordem econômica constitucional. Seu conteúdo ultrapassa a mera estabilidade normativa, englobando a garantia de previsibilidade das relações jurídicas, a proteção da confiança legítima dos cidadãos e a necessidade de coerência e integridade do sistema jurídico. Trata-se de um princípio que assegura, aos indivíduos e às empresas, a possibilidade de orientar suas condutas de forma estável, sem o receio de alterações arbitrárias ou retroativas nas regras aplicáveis.

Doutrinadores clássicos, como Kelsen (1998), já destacavam que a segurança jurídica é uma condição essencial para a eficácia do direito, pois só se pode exigir obediência às normas quando estas são claras, acessíveis e previsíveis. Na perspectiva constitucional, a segurança jurídica é um valor que permeia todo o ordenamento, funcionando como cláusula de limitação ao poder estatal e como garantia de proteção das expectativas legítimas dos cidadãos.

No contexto econômico, esse princípio adquire relevância especial. A realização de investimentos, a celebração de contratos e o planejamento estratégico de longo prazo dependem de um ambiente jurídico previsível.

A dimensão objetiva da segurança jurídica envolve a estabilidade e a continuidade das normas jurídicas. Isso significa que mudanças legislativas ou regulamentares devem respeitar princípios como anterioridade, irretroatividade e razoabilidade, de forma a não surpreender os destinatários das normas. A dimensão subjetiva, por sua vez, refere-se à proteção da confiança legítima, reconhecida pela doutrina alemã (*Vertrauensschutz*) como um direito fundamental implícito, que impede que o Estado adote condutas contraditórias ou desleais em relação aos particulares (Canotilho, 2003).

No Brasil, o princípio encontra previsão expressa no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, que assegura o direito à igualdade e à proteção contra arbitrariedades, e no artigo 37, *caput*, ao consagrar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reforçado que a segurança jurídica é vetor interpretativo de todo

o ordenamento e requisito para a concretização de outros direitos fundamentais (Supremo Tribunal Federal, 1992).

Autores como Barroso (2017) e Sarlet (2020) ampliam a análise ao indicar que a segurança jurídica é também elemento constitutivo da legitimidade democrática. Para eles, a previsibilidade e a estabilidade das normas são essenciais para a proteção da autonomia individual e para a promoção da confiança dos cidadãos nas instituições.

No campo da regulação econômica, a segurança jurídica é condição indispensável para o adequado funcionamento dos mercados. Coase (1960) e Posner (1998), na AED, enfatizam que a redução das incertezas jurídicas é fator determinante para a diminuição dos custos de transação, para a atração de investimentos e para o aumento da eficiência alocativa. Quanto menor a instabilidade normativa, menores são os riscos percebidos pelos agentes econômicos, favorecendo decisões de longo prazo.

A literatura regulatória contemporânea destaca que a previsibilidade normativa é um dos elementos centrais para a chamada “qualidade regulatória” (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2012). A boa regulação deve ser clara, coerente e estável, permitindo que os regulados compreendam de forma inequívoca seus direitos e deveres. Mudanças frequentes ou mal fundamentadas comprometem o ambiente de negócios, geram custos adicionais de conformidade (*compliance costs*) e reduzem a competitividade de setores inteiros.

Outro aspecto essencial é a coerência e integridade da atuação estatal. Dworkin (1999) sustenta que a integridade do direito exige que as decisões sejam tomadas com base em princípios consistentes e não de forma casuística ou oportunista. A fragmentação normativa, a edição de atos contraditórios e a ausência de uniformidade interpretativa comprometem a confiança dos agentes econômicos e criam insegurança jurídica.

A previsibilidade, por sua vez, não significa imobilismo. A evolução legislativa e regulatória é necessária para acompanhar transformações sociais e tecnológicas, mas deve ser conduzida de forma gradual, transparente e participativa. A teoria da regulação responsiva, desenvolvida por Ayres e Braithwaite (1992), propõe um modelo escalonado que combina mecanismos de persuasão e sanção de forma

proporcional, aumentando gradativamente o grau de intervenção conforme o comportamento dos regulados.

A estabilidade institucional é outro componente relevante. Para North (1990), instituições estáveis são fundamentais para reduzir incertezas e viabilizar cooperação de longo prazo. No campo econômico, isso se traduz na necessidade de órgãos reguladores independentes, com mandatos fixos, capacidade técnica e autonomia decisória, para evitar oscilações decorrentes de pressões políticas conjunturais.

A segurança jurídica também está ligada ao princípio da proteção da confiança, que impede que o Estado frustrate expectativas legitimamente criadas. A doutrina de Ávila (2018) destaca que o princípio da confiança legítima exige do Estado uma conduta coerente e previsível, capaz de assegurar aos cidadãos a estabilidade de situações jurídicas consolidadas.

Além disso, a Análise Econômica do Direito sugere que ambientes regulatórios instáveis desincentivam a formalização de atividades econômicas e estimulem a economia informal. Stigler (1971), ao tratar da teoria da captura regulatória, adverte que a ausência de regras claras ou a multiplicidade de normas contraditórias favorece a manipulação do processo regulatório por grupos de interesse, gerando ineficiência e injustiça distributiva.

No Brasil, a experiência regulatória recente tem evidenciado que mudanças abruptas, edição de portarias em excesso e falta de transparência nos critérios de fiscalização geram um ambiente de incerteza, que prejudica não apenas os investidores, mas também o próprio Estado, que vê reduzida a arrecadação e a efetividade das políticas públicas (Ávila, 2018).

A previsibilidade regulatória é também um componente de atração de investimentos estrangeiros diretos (IED). Relatórios do Banco Mundial (2023) indicam que países com maior estabilidade normativa e processos transparentes de tomada de decisão regulatória apresentam fluxos de IED mais elevados, justamente por reduzirem os riscos jurídicos percebidos pelas empresas multinacionais.

Em termos práticos, a construção de um ambiente de segurança jurídica requer a adoção de instrumentos como a análise de impacto regulatório (AIR), a consulta pública prévia e a revisão periódica das normas. Esses mecanismos, previstos na Lei n. 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), visam conferir maior transparência e

racionalidade ao processo regulatório, aumentando a confiança dos agentes econômicos.

A segurança jurídica, portanto, desempenha função estruturante na regulação econômica, pois cria as condições para o equilíbrio entre liberdade de iniciativa e intervenção estatal. Sem ela, a regulação perde sua legitimidade e abre espaço para o aumento de litígios, judicialização excessiva e instabilidade do ambiente de negócios.

No caso específico do setor de apostas *online*, o princípio assume papel ainda mais sensível. Trata-se de um mercado de alta volatilidade, com forte presença de operadores internacionais e impacto direto sobre consumidores e arrecadação estatal. A falta de clareza quanto aos critérios de autorização, tributação e fiscalização pode desestimular a formalização das empresas, favorecer a evasão de divisas e gerar concorrência desleal com plataformas ilegais.

A edição da Lei n. 14.790/2023 representou um passo relevante para conferir maior estabilidade ao setor, mas a multiplicidade de portarias editadas posteriormente e a constante alteração de parâmetros regulatórios revelam que o desafio de assegurar segurança jurídica ainda não foi superado. É necessário avançar na consolidação de regras estáveis, na uniformização da jurisprudência administrativa e judicial e na construção de um marco regulatório coerente.

Além disso, a previsibilidade tributária é essencial para que os operadores planejem suas atividades. Mudanças repentinas nas alíquotas ou na base de cálculo, sem transição adequada, comprometem a confiança dos investidores e podem levar à retração do mercado formal.

Por fim, a segurança jurídica no setor deve ser vista como um vetor de proteção ao consumidor. Um marco regulatório estável e claro facilita o exercício de direitos pelos apostadores, reduz assimetrias de informação e contribui para a prevenção de práticas abusivas.

Dessa forma, a segurança jurídica se consolida como verdadeiro princípio estruturante da regulação econômica, sendo condição para o desenvolvimento sustentável do setor de apostas *online* no Brasil. Sua efetivação exige compromisso institucional com a estabilidade normativa, a transparência decisória e a integridade das políticas públicas, garantindo um ambiente de negócios competitivo, ético e socialmente responsável.

Ao se relacionar a segurança jurídica com a problemática central desta pesquisa, percebe-se que ela se converte em verdadeiro critério avaliativo da adequação da Lei n. 14.790/2023. A previsibilidade normativa, a estabilidade institucional e a clareza regulatória não apenas favorecem a atração de investimentos e a formalização do mercado, mas também asseguram que os direitos dos consumidores sejam efetivamente tutelados. Em um setor marcado por elevada volatilidade e assimetrias informacionais, como o das apostas *online*, a ausência de um ambiente regulatório estável pode comprometer tanto a confiança dos agentes econômicos quanto a efetividade da proteção social pretendida pela ordem econômica constitucional.

Nesse sentido, a análise da Lei n. 14.790/2023 sob a ótica da segurança jurídica permite identificar em que medida o marco normativo consegue harmonizar a liberdade de iniciativa com a tutela do interesse público. Se, por um lado, a legislação representa avanço ao instituir parâmetros de licenciamento, tributação e fiscalização, por outro ainda enfrenta o desafio de consolidar regras consistentes e duradouras que evitem alterações casuísticas e assegurem coerência sistêmica. A segurança jurídica, portanto, é mais que um princípio abstrato: constitui o eixo que viabiliza a legitimidade e a efetividade da regulação econômica, sendo essencial para verificar se o novo marco regulatório brasileiro cumpre o mandamento constitucional de equilibrar eficiência econômica, proteção de direitos fundamentais e estabilidade institucional.

3 MARCO REGULATÓRIO DAS APOSTAS

A análise da adequação da Lei n. 14.790/2023 para disciplinar o setor de apostas *online* requer, como etapa prévia, a compreensão do marco regulatório que sustenta essa atividade no Brasil. Examinar a evolução histórica da legislação, as disposições centrais do novo diploma legal e os atos infralegais que complementam sua execução é fundamental para verificar se a regulação atual consegue atender às exigências constitucionais de formalização do mercado, proteção de direitos fundamentais e promoção da segurança jurídica.

O presente capítulo, portanto, busca contextualizar a trajetória normativa das apostas no país, detalhar os principais mecanismos previstos na Lei n. 14.790/2023 e discutir os desafios práticos de sua implementação, como prevenção à lavagem de dinheiro, tributação e fiscalização. Ao realizar essa análise, será possível avaliar em que medida o marco regulatório brasileiro estabelece condições para equilibrar liberdade econômica, arrecadação estatal e tutela social, elementos indispensáveis para aferir a efetividade e a legitimidade do modelo adotado.

3.1 Evolução histórica da regulação dos jogos de azar no Brasil

A trajetória da regulamentação dos jogos e apostas no Brasil é marcada por um constante movimento de avanços, recuos e contradições, refletindo tanto a influência de aspectos culturais e sociais quanto a oscilação de políticas públicas orientadas ora pela moralidade e repressão ora pela busca de incremento fiscal e desenvolvimento econômico. O estudo dessa evolução normativa revela como o Estado brasileiro, em diferentes momentos históricos, alternou entre proibir ou regular as práticas de jogos de azar, respondendo a pressões sociais, religiosas, econômicas e políticas.

De acordo com Mello (2017, p.147):

[...] o hábito social dos jogos de azar no Rio de Janeiro remonta pelo menos aos acontecimentos resultantes da instalação da Corte Real Portuguesa na cidade em 1808. Desde aquele ano até 1946, quando foram definitivamente criminalizados no país, os jogos de azar foram progressivamente incorporados à vida social dos habitantes da cidade ao ponto de em determinado momento constituírem objeto específico da atenção social e da preocupação das autoridades municipais. Nesse extenso processo de desenvolvimento no Rio de Janeiro os jogos de azar cumpriram uma trajetória oscilante entre a recriminação/integração social de suas atividades e

estiveram marcados por um acervo confuso de medidas de legalização, controle e repressão de sua prática. Da mesma forma, o caráter polêmico dos debates acerca do significado dos jogos para a “moral social”, invocada frequentemente por certos grupos, impôs aos jogos um percurso acidentado. Como vimos, tal situação não se configurou apenas pelos elementos internos à organização dos jogos no Rio de Janeiro, mas refletiu, também, alguns momentos cruciais da evolução histórica da própria cidade: sua expansão econômica, sua ocupação espacial, o desenvolvimento das classes sociais e a expressão cultural de cada uma delas.

Durante o período colonial, os jogos de azar eram amplamente praticados pela população, muitas vezes tolerados pelas autoridades, ainda que formalmente proibidos. A Coroa Portuguesa, a exemplo de outras monarquias europeias, via nos jogos simultaneamente uma ameaça à moralidade pública e à ordem social, mas também reconhecia a possibilidade de arrecadação através de concessões ou loterias oficiais. No Brasil, já no século XVIII, há registros da utilização de loterias como forma de arrecadação de recursos para obras públicas e iniciativas de caráter religioso ou filantrópico.

Segundo Mello, a chegada da família real portuguesa em 1808, foi um importante marco histórico na transformação cultural de jogos de azar do Brasil, especialmente na cidade do Rio de Janeiro. Isso porque, dentre as bagagens trazidas pela corte e pelos funcionários do Estado português nas caravelas, estava a prática mais frequente por jogos de azar e as transformações que geralmente acompanham tal atividade/hábito. “Foram os portugueses que trouxeram para a colônia as inúmeras modalidades de jogos mais em voga nos salões da Europa, as formas mais populares também e com estas os primitivos meios de controle de sua prática pelos habitantes da cidade” (Mello, 2017, p. 31).

Magalhães (2005) por sua vez assinala:

No final do século XIX, durante a Primeira República, jogos de azar consolidaram-se como prática enraizada culturalmente, especialmente com a disseminação do jogo do bicho, criado no Rio de Janeiro em 1892, por João Batista Viana Drummond, o barão de Drummond (Magalhães, 2005, p. 9).

[...]

Desde sua primeira proibição formal em 1895, o jogo do bicho rapidamente se expandiu e passou a fazer parte do cotidiano da população. Longe de desaparecer, a prática consolidou-se como uma atividade clandestina, operada por redes que envolveram pequenos vendedores ambulantes, comerciantes e, posteriormente, figuras centrais denominadas “banqueiros” (Magalhães, 2005, p. 82-88).

Esse fenômeno revela a dificuldade do Estado em reprimir uma atividade

socialmente legitimada, ainda que legalmente ilícita.

Essa contradição entre legalidade e legitimidade exemplifica a dissociação entre norma jurídica e prática social. A ausência de políticas públicas consistentes e de fiscalização eficaz permitiu a consolidação de mercados paralelos, que sobreviveram à margem da legalidade, gerando efeitos econômicos e sociais que se projetam até a contemporaneidade.

O primeiro movimento regulatório mais robusto em relação aos jogos de azar ocorreu durante a Era Vargas: foi criado o Decreto n. 21.143/1932. O referido decreto estabeleceu o conceito de loterias (art. 17) e, de forma inovadora, estabeleceu que as loterias concedidas pela União e pelos Estados constituíam serviço público (art. 20).

Em 1934, os cassinos foram oficialmente legalizados, passando a ser explorados em diversos pontos do país como centros de entretenimento, turismo e lazer (Instituto Brasileiro de Jogo Responsável, 2024). Essa decisão refletia não apenas uma estratégia de incremento econômico, mas também um alinhamento com o projeto modernizador do governo, que buscava aproximar o Brasil dos grandes centros internacionais.

Os cassinos tornaram-se símbolos de glamour e prosperidade, atraindo tanto a elite nacional quanto estrangeiros. Além do potencial turístico, a arrecadação decorrente da atividade movimentava setores como a hotelaria, a música e o teatro. Contudo, o debate moral sobre os efeitos sociais do jogo permaneceu presente. Críticos afirmavam que os cassinos estimulavam a prática do vício, a criminalidade e a degradação dos costumes, o que culminaria em sua posterior proibição.

O art. 50 do Decreto-Lei n. 3.688/1941 enquadrava os jogos de azar como contravenção penal, consolidando uma orientação repressiva e moralizante, compatível com a ideologia da época.

Em 1946, com o Decreto-Lei n. 9.215, editado durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, os cassinos foram proibidos em todo o território nacional. A justificativa central era a preservação da moral e dos bons costumes, o que evidenciava a influência de valores religiosos e conservadores na formulação de políticas públicas.

A proibição dos cassinos não eliminou a prática dos jogos, mas a empurrou para a clandestinidade. O Estado perdeu uma fonte importante de arrecadação, ao mesmo tempo em que viu proliferar mercados ilegais e redes de exploração sem

qualquer controle ou regulação. Do ponto de vista econômico, a medida reduziu potenciais investimentos no setor turístico e cultural; do ponto de vista social, manteve o jogo como um fenômeno difuso, difícil de controlar (Alencar, 2025)

A edição do Decreto-Lei n. 204/1967 representou um marco das loterias no Brasil. Com o advento desse diploma, as loterias passaram a ser consideradas serviço público exclusivo de titularidade da União, não suscetível de concessão (art. 1º). O decreto proibiu a criação de novas loterias estaduais, e as que já existiam foram proibidas de aumentar suas emissões, ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação do Decreto-Lei (art. 32) (Canton, 2010).

Posteriormente, o Decreto-Lei n. 594/1969 criou uma modalidade baseada na aposta em resultado de jogos esportivos, a “Loteria Esportiva Federal”. Pelo menos até o final dos anos 1970, a antiga loteria federal e a recém-criada loteria esportiva foram as únicas modalidades de produtos lotéricos comercializadas pela Caixa (Canton, 2010).

Com o processo de redemocratização e a Constituição de 1988, houve uma tímida flexibilização da política proibicionista. O artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal, definiu que compete privativamente à União legislar sobre “sistemas de consórcios e sorteios” (Brasil, 1988). Apesar dessa referência genérica, o que se consolidou no Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria é no sentido de que a expressão abrange os jogos de azar, as loterias e similares (Jantalia, 2017). Firme nessa premissa, a jurisprudência do STF, há pelo menos dez anos, é absolutamente pacífica no sentido de que somente a União pode legislar sobre loterias¹, sendo a matéria inclusive objeto de súmula vinculante².

Na década de 1990, novos marcos normativos sinalizaram certa abertura regulatória. A chamada Lei Zico (Lei n. 8.672/1993)³ foi posteriormente revogada pela Lei Pelé (Lei n. 9.615/1998)⁴. Ambas buscaram fomentar o esporte, permitindo

¹ Dentre outros julgados, pode-se conferir: ADI n. 2.847; ADI n. 3.147; ADI n. 2.996; ADI n. 3.183; ADI n. 2.690; e ADI n. 3.277

² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1188>. Acesso em: 25 ago. 2025.

³ Durante o governo de Fernando Collor de Mello, Zico, ícone do futebol nacional, assumiu o cargo de Secretário Nacional de Esportes. Com o objetivo de modernizar o esporte brasileiro, Zico propôs a Lei n. 8.672, sancionada em 6 de julho de 1993. Essa legislação visava reduzir a intervenção do Estado, promovendo maior autonomia para clubes e atletas.

⁴ A Lei Pelé recebeu essa alcunha, pois foi aprovada no ano de 1998, quando o futebolista multicampeão Edson Arantes do Nascimento (Pelé) ocupava o cargo de Ministro do Esporte, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

modalidades restritas de jogos sob o argumento do interesse social.

Então, se o panorama histórico demonstra avanços normativos graduais, a digitalização da economia provocou uma transformação qualitativa no mercado de apostas, impondo desafios inéditos ao modelo regulatório tradicional.

Mais recentemente, a Lei n. 13.756/2018 introduziu as apostas de quota fixa, atribuindo ao Poder Executivo a tarefa de disciplinar sua exploração. A referida lei fixou o prazo de dois anos prorrogáveis por mais dois anos para regulamentação da atividade.

O desenvolvimento da internet, a popularização dos *smartphones* e a consolidação de plataformas digitais globais permitiram a expansão exponencial das apostas *online* no Brasil, muitas vezes operadas por empresas estrangeiras que atuavam à margem do controle estatal.

Esse cenário foi intensificado pela inovação tecnológica em meios de pagamento digitais, carteiras eletrônicas, criptoativos e sistemas baseados em *blockchain*, que ampliaram a dificuldade de rastreamento das operações financeiras e aumentaram os riscos de lavagem de dinheiro, evasão fiscal e fraude transnacional.

Simultaneamente, o uso massivo das redes sociais e dos influenciadores digitais introduziu novas formas de indução ao consumo, atingindo públicos jovens e socialmente vulneráveis, em dissonância com os princípios de proteção ao consumidor (art. 170, CF/88).

A ausência de regulamentação clara favoreceu o crescimento descontrolado das apostas *online*, especialmente das chamadas *bets*, que passaram a atrair milhões de brasileiros e movimentar valores bilionários.

Somente com a edição da Lei n. 14.790/2023 consolidou-se um marco legal mais específico, estabelecendo parâmetros para a exploração legal das apostas de quota fixa no Brasil.

Em síntese, a evolução normativa dos jogos e apostas no Brasil revela uma trajetória de avanços e retrocessos, marcada por omissões regulatórias e discursos moralizantes. O Estado brasileiro ainda enfrenta o desafio de construir um marco regulatório consistente, capaz de conciliar liberdade de iniciativa, arrecadação estatal e proteção da sociedade contra riscos inerentes à atividade.

3.2 Principais disposições da Lei n. 14.790/2023

A promulgação da Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2023, representou um marco normativo na regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil, preenchendo uma lacuna até então existente no mercado de apostas. Após os debates sociais e legislativos, em dezembro de 2023, com a sanção da Lei n. 14.790/23, foi marcada a etapa final da regulamentação das apostas no Brasil.

O presidente Lula sancionou com vetos a lei que regulamenta as apostas esportivas *online*, conhecidas como "bets". A nova legislação foi publicada no Diário Oficial da União do último dia 30 de dezembro. A expectativa é aumentar a arrecadação em 2024, uma vez que empresas e apostadores terão que pagar impostos. Os pontos vetados reduziram o montante a ser recolhido pelo governo. Nessas apostas de quota fixa, normalmente em eventos esportivos, o apostador conhece de antemão a taxa de retorno (Filho, 2024, p.1).

A nova legislação surge com o objetivo de estabelecer parâmetros claros para o funcionamento das apostas de quota fixa, promovendo um ambiente mais seguro, transparente e fiscalizado. Segundo o art. 2º, inciso I e II, da Lei n. 14.790/2023, as apostas de quota fixa são definidas como a operação comercial na qual o apostador, ao realizar o prognóstico, conhece previamente os valores a receber em caso de acerto, respeitando as regras estabelecidas. Diferentemente de outros tipos de jogos, essa modalidade envolve uma estrutura de retorno fixo, o que exige maior previsibilidade normativa e mecanismos de proteção ao consumidor.

De acordo com a Portaria SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024, considera-se jogo *online* o 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.

Para operar no Brasil, é necessário que as casas possuam sede e administração no território nacional, e também a exigência de ter brasileiro como sócio detentor de, ao menos, 20% (vinte por cento) do capital social da pessoa jurídica. Para conseguir a autorização, as empresas poderão pagar até o valor máximo de R\$ 30 milhões, podendo explorar até três marcas pela pessoa jurídica (art. 12 da Lei 14.790/2023).

Em relação a *marketing* e publicidade, impõem-se obrigações, como a de

mensagens que desestimulem a realização de apostas (por exemplo, a frase “aposte com responsabilidade”) e classificação indicativa da faixa etária. Também se impõem restrições, a exemplo de propagandas que sugiram ou que deem margem para o entendimento de que a aposta pode constituir alternativa a emprego, solução para problemas financeiros, fonte de renda adicional ou forma de investimento financeiro (art. 16 da Lei 14.790/2023).

Estarão proibidos de apostar menores de idade, pessoas que tenham poder de influenciar os resultados e pessoas diagnosticadas com ludopatia (art. 26 da Lei 14.790/2023).

Quanto à tributação, as casas de apostas esportivas devem pagar a alíquota de 12% sobre a receita bruta, que é definida pela diferença entre o valor total apostado, os prêmios pagos e os impostos corporativos. Esse valor será destinado para os setores públicos, como educação, turismo, segurança pública, esportes, seguridade social e saúde. As pessoas que obtiverem qualquer lucro líquido com as apostas esportivas deverão pagar a alíquota de 15% de Imposto de Renda (art. 31 da Lei 14.790/2023).

Do ponto de vista institucional, a nova legislação prevê a atuação do Ministério da Fazenda como órgão central da regulação, com competência para editar normas complementares e fiscalizar as atividades dos operadores.

3.3 As portarias do Ministério da Fazenda – Secretaria de Prêmios e Apostas SPA/MF

A promulgação da Lei n. 14.790/2023 inaugurou o marco regulatório das apostas de quota fixa no Brasil, mas a efetividade de suas diretrizes dependeu de regulamentação infralegal minuciosa. Nesse contexto, a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) editou um conjunto de portarias que estabeleceram normas complementares fundamentais para a operacionalização do setor. Esses atos normativos funcionam como instrumentos indispensáveis de concretização da política pública, ao fixarem padrões técnicos, requisitos de habilitação e regras de conformidade a serem observadas pelas operadoras.

Entre os diplomas editados, destaca-se a Portaria MF n. 615/2024, que regulamenta as transações de pagamento realizadas pelos agentes operadores de

apostas, estabelecendo meios permitidos para o depósito dos recursos dos apostadores: PIX, TED, cartões de débito ou pré-pagos, desde que vinculados à conta cadastrada na plataforma. Dinheiro em espécie e cartões de crédito ou outros instrumentos pós-pagos são expressamente vedados. O prazo máximo é de 120 (cento e vinte) minutos para pagamento dos prêmios após o encerramento do evento real ou sessão virtual. E há ainda obrigatoriedade de segregação dos recursos dos apostadores e constituição de uma reserva financeira de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões) pelos operadores autorizados, como mecanismo de proteção ao pagamento de eventuais prêmios

A Portaria MF n. 722/2024, por sua vez, apresenta o regramento técnico para os sistemas de apostas. Determina que os sistemas de apostas e os dados vinculados devem estar em centrais de dados localizados no Brasil. Se fora do Brasil, é exigido que o país destino tenha acordo de cooperação jurídica internacional com o Brasil. E ainda, exige que os sistemas estejam acessíveis à fiscalização da SPA/MF, promovendo transparência e controle regulatório.

Outra importante portaria foi criada. Trata-se da Portaria SPA/MF n. 827/2024 que estabeleceu um marco temporal de regularização e operação, definindo que a partir de 1º de janeiro de 2025, apenas empresas com autorização da SPA/MF poderão operar nacionalmente.

Além dela, a Portaria SPA/MF n. 1.143, de 11 de julho de 2024, define políticas internas e controles contra lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa. E a Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, estabelece diretrizes para jogo responsável, comunicação e *marketing*, regulando direitos e deveres de apostadores e operadores. Adicionalmente, a Portaria SPA/MF n. 817/2025 definiu 13 temas prioritários a serem regulamentados até 2026.

Recentemente a Secretaria de Prêmios e Apostas criou uma consulta pública para aprimorar os mecanismos de destinações legais da arrecadação com apostas de quota fixa, especialmente para blocos destinados a entes privados e direitos de imagem.

De acordo com levantamento feito no site do Ministério da Fazenda, existem, pelo menos, 28 portarias diretamente vinculadas à implementação da Lei 14.790/2023, todas elas publicadas no período de fevereiro de 2024 a julho de 2025.

O uso intensivo de portarias suscita questionamentos sobre a adequação técnica e constitucional dessa forma regulatória, especialmente no que se refere aos princípios da segurança jurídica e da previsibilidade, fundamentais à análise do direito constitucional econômico.

Dessa forma, as Portarias do Ministério da Fazenda/SPA de 2024 constituem marcos regulatórios essenciais à consolidação do setor. Todavia, sua efetividade dependerá não apenas da existência formal das regras, mas da conjugação entre fiscalização ativa, engajamento das operadoras e amadurecimento institucional do Estado regulador.

3.4 Desafios regulatórios: lavagem de dinheiro, tributação e fiscalização

A regulamentação das apostas *online* no Brasil enfrenta um conjunto de desafios que transcendem a mera elaboração de normas jurídicas. O setor, marcado pela velocidade tecnológica, pela atuação transnacional de plataformas e pelo elevado potencial arrecadatório, demanda instrumentos regulatórios capazes de lidar com problemas estruturais que afetam tanto a ordem econômica quanto a proteção dos consumidores. Entre os principais pontos críticos, destacam-se os riscos de lavagem de dinheiro, a complexidade da tributação e as dificuldades de fiscalização efetiva.

O primeiro ponto de desafio é a lavagem de dinheiro, uma das maiores preocupações do Estado brasileiro no contexto das apostas digitais. Por se tratar de um mercado altamente líquido, no qual as transações financeiras ocorrem em tempo real por meio de PIX, há um risco ampliado de utilização do setor para movimentações ilícitas. A legislação nacional já prevê mecanismos de prevenção, como a Lei n. 9.613/1998, que dispõe sobre crimes de lavagem de dinheiro, e a atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Segundo o Estudo Especial n. 119/2024 do Banco Central, estima-se que cerca de 24 milhões de pessoas físicas participaram de jogos de azar e apostas, de janeiro a agosto de 2024, realizando ao menos uma transferência via Pix (Banco Central do Brasil, 2024).

Um dado preocupante é a suspeita de uso indevido de CPFs de beneficiários em operações de apostas, conforme declaração do Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Wellington Dias:

Quando o Banco Central divulgou o volume que ele encontrou, eu suspeitei, porque não batia com os dados cruzados com o nosso sistema de monitoramento do Bolsa Família. E ali pedi uma investigação à Polícia Federal. Se tem um volume de dinheiro que não bate com os que estão usando o cartão do Bolsa Família, então tem alguém que pode estar usando o CPF, e isso está em andamento. Hoje já se tem as primeiras provas de que muitas vezes faziam lavagem de dinheiro usando o CPF de uma outra pessoa que nem sabia. Porque a movimentação era um volume que não tem nem cabimento. A pessoa dizia assim: 'Deus me livre de ter esse tanto de dinheiro'. Ou seja, ela nem desejava ter esse tanto de dinheiro. Então é claro que prossegue as investigações e nós vamos agir. Aqui é assim, direito para quem tem direito. Nós queremos alcançar todas as pessoas que ainda não alcançamos e que estão aí passando necessidade. Mas também garantir o cumprimento da lei. Onde tiver fraude, onde tiver qualquer crime, a gente vai agir e agir de maneira muito firme. Eu acho que a gente precisa ter um cuidado para não criar um preconceito em relação a esse público que já sofre inúmeros preconceitos, explicou o ministro (Agência Gov., 2025).

A discrepância entre os dados do Banco Central e o sistema oficial do Bolsa Família motivou investigações da Polícia Federal, diante da possibilidade de uso não autorizado dos dados de pessoas em condição de fragilidade socioeconômica. Trata-se de um indício claro de fragmentação normativa e ausência de salvaguardas tecnológicas adequadas, que favorecem práticas ilícitas, como a lavagem de dinheiro, e expõem os mais vulneráveis a riscos institucionais e fraudatórios (Brasil, 2013).

Conforme destaca Becker (1968), na análise econômica do crime, os indivíduos e organizações atuam de forma racional, avaliando os custos da punição e os benefícios da atividade ilícita. Nesse sentido, quanto maior a dificuldade de fiscalização estatal e menor a percepção de risco de sanção, maior o incentivo para que operadores utilizem o mercado de apostas como canal para ocultação de capitais ilícitos. Assim, a regulamentação precisa estabelecer mecanismos sofisticados de rastreamento de transações.

Isaac Sidney, presidente da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), manifestou preocupação com o uso das apostas esportivas *online*, no que se refere à lavagem de dinheiro. Segundo ele, poder público e sociedade precisam atuar de forma conjunta para evitar que esse tipo de jogo seja usado como ferramentas de operação financeira para atividades ilícitas (Agência Brasil, 2025).

Os jogos *online* de apostas são um canal de risco para lavagem de dinheiro. Estado e o setor privado precisam agir com firmeza para não permitir que o crime organizado os use para ampliar seus tentáculos e suas operações financeiras", disse o presidente da Febraban nesta quarta-feira (25), durante

seminário sobre lavagem de dinheiro e enfrentamento ao crime organizado no Brasil, em Brasília.

O processo de lavagem de dinheiro pode começar, por exemplo, com a colocação de valores ilícitos em plataformas digitais, mediante depósitos nas contas de usuários ou aquisição exagerada de créditos/fichas, com o intuito de inserir recursos criminosos no sistema financeiro sem despertar suspeitas. Depois, na fase de estratificação ou dissimulação, os agentes fazem apostas calculadas que maximizam as chances de retorno – como apostar em eventos com alta previsibilidade (*odds* baixas) ou espalhar apostas entre diferentes plataformas e resultados – para garantir ao menos uma vitória. Em esquemas mais complexos, pode haver manipulação deliberada das plataformas ou dos resultados esportivos – por exemplo, mediante suborno de árbitros, jogadores ou outros envolvidos –, elevando artificialmente a probabilidade de acerto (Borghi, 2022).

Uma vez obtidos os ganhos, estes passam a ostentar aparência de legalidade, já que formalmente decorrem de apostas vencedoras. Nessa etapa, os recursos ilícitos são transformados em dinheiro “limpo” por meio de saques, transferências bancárias ou reinvestimentos nas próprias plataformas, misturando-se com fundos legítimos. Finalmente, na fase de integração, os montantes ingressam definitivamente na economia formal por meio da compra de bens, investimentos ou repasse para terceiros, inclusive em jurisdições estrangeiras com baixa regulação ou cooperação, o que dificulta identificar a origem real dos recursos (Borghi, 2022).

Esse cenário evidencia a complexidade da fiscalização e a necessidade de mecanismos institucionais capazes de coibir tais práticas. Nesse contexto, a atenção do poder público se voltou para o mercado de apostas esportivas, dada sua crescente relevância econômica e o risco de utilização como meio de lavagem de capitais e manipulação de resultados. Como resposta a essas preocupações, em abril de 2024, foi instalada a CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas – CPIMJAE, para investigar suspeitas de manipulação de resultados no futebol brasileiro, envolvendo atletas, dirigentes e empresas de apostas. Em 07 de fevereiro de 2025 foi expedido o relatório final com indiciamentos nos artigos 199 e 200 da Lei n. 14.597/2023.

A famosa CPI das Bets – CIBETS teve o relatório final publicado recentemente, em 10 de junho de 2025, com indícios de lavagem de dinheiro, organização criminosa, sonegação fiscal e manipulação algorítmica com possível

fraude de resultados.

Foi constatado que diversas entidades exploraram deliberadamente brechas regulatórias e tecnológicas para facilitar o fluxo de valores, dificultar o rastreamento pelas autoridades e viabilizar a evasão de divisas e a lavagem de dinheiro em larga escala (Silveira, 2025)

O segundo ponto de desafio é à tributação. A Lei n. 14.790/2023 inaugurou um modelo de regulação e arrecadação que prevê a cobrança de impostos sobre a receita bruta das operadoras e sobre os prêmios dos apostadores.

A Lei n. 14.790/2023 promoveu uma alteração significativa na forma de tributação das apostas de quota fixa. Substituiu o modelo baseado na incidência sobre o volume total movimentado pela sistemática adotada em diversos países, que considera o *Gross Gaming Revenue* (GGR). Esse critério corresponde à diferença entre o montante arrecadado em apostas e o valor destinado ao pagamento de prêmios aos apostadores. Sobre o GGR, passou a incidir a alíquota de 12%, cuja receita é legalmente destinada a áreas específicas de interesse social e econômico, conforme dispõe o art. 51, da Lei n. 14.790/2023, que regulamenta a exploração das apostas de quota fixa no Brasil e define a destinação de recursos para educação, saúde, segurança pública e esporte.

Quando o apostador consegue superar as barreiras legais existentes, torna-se possível realizar apostas em plataformas que não estão submetidas à regulamentação brasileira. Essa prática fragiliza tanto a eficácia da legislação tributária quanto a capacidade de fiscalização estatal. O problema é particularmente complexo, pois envolve a oferta de sites de apostas por empresas estrangeiras que não possuem autorização para operar no país, o que levanta questões relacionadas aos limites da jurisdição nacional. A efetiva cobrança de tributos nesses casos, em regra, depende da existência de tratados internacionais e de mecanismos de cooperação entre Estados, instrumentos que ainda se encontram em estágio inicial de desenvolvimento (Carneiro, 2025).

Segundo o artigo 31 da Lei nº 14.790/2023, o ganhador do prêmio paga 15% de Imposto de Renda sobre o prêmio líquido. O apostador residente no Brasil que recebe prêmios do exterior também deve pagar imposto (pela regra da residência prevista em lei). Já a empresa estrangeira que recebe recursos de brasileiros não

pode ser automaticamente tributada pelo simples princípio da fonte, uma vez que não há previsão legal expressa que permita tal tributação direta.

Contudo, se a empresa atua de fato em território nacional, oferecendo serviços a consumidores brasileiros, sem observar a legislação aplicável – como a Lei nº 13.756/2018, que trata da destinação de recursos de loterias, a Lei nº 14.790/2023, que regulamenta as apostas de quota fixa, e os arts. 421 e 421-A do Código Civil, que disciplinam a função social dos contratos –, esta empresa poderá ser responsabilizada tributária e administrativamente, de acordo com os princípios de territorialidade e de função social, desde que haja procedimento fiscal e decisão fundamentada da autoridade competente.

O art. 43, §1º, do Código Tributário Nacional preconiza que o Imposto de Renda incida independentemente da origem, natureza ou localização da renda. O simples fato de uma empresa estrangeira obter receita de apostadores brasileiros não basta para cobrar Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, já que a legislação vigente não a define como contribuinte, se não houver estabelecimento permanente ou representante no Brasil (Carneiro, 2025).

Ainda que a Lei n. 14.790/2023 tenha estabelecido a obrigatoriedade de que as empresas de apostas possuam sede e administração no território nacional, a efetividade dessa exigência enfrenta obstáculos. Isso porque, historicamente, muitas plataformas atuam a partir de outros países, sem manter contabilidade integral no Brasil, dificultando a transparência da arrecadação. A transição para o novo modelo regulatório demanda, portanto, mecanismos robustos de fiscalização para garantir o repasse eficiente dos tributos e a conformidade das operadoras com o ordenamento jurídico brasileiro.

A fiscalização constitui o terceiro desafio relevante. Embora a Lei n. 14.790/2023 atribua competência ao Ministério da Fazenda para regulamentar e monitorar o setor, inclusive por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA-MF), a prática revela limitações estruturais. A falta de recursos tecnológicos adequados, de servidores especializados e de integração entre órgãos de controle dificulta o acompanhamento em tempo real das operações.

Conforme ensina Coase (1960), os custos de transação são determinantes para o sucesso de um modelo regulatório. No caso das apostas *online*, quando o

Estado não dispõe de instrumentos que reduzam esses custos, sua atuação se torna ineficiente e limitada diante da velocidade das plataformas digitais.

Em audiência pública da CPIMJAE, realizada em 3 de dezembro de 2024, a Superintendente de Fiscalização da ANATEL, Gesilea Fonseca Teles, esclareceu que:

[...] por questões de competência legal, a Anatel não consegue avançar além de receber uma lista do Ministério da Fazenda e repassar essa lista de sites proibidos para as operadoras para que elas façam o bloqueio. Então é importante pensar que, quando a gente está discutindo bloqueio de telecomunicações, a gente está pensando no ecossistema digital que ultrapassa as operadoras de telecomunicações. Então, se vocês quiserem chegar, por exemplo, aos que a gente chama de DNS, que são os provedores públicos de serviços de tradução de nomes de domínios - aí eu vou falar -, como Google, como Cloudflare, se você quer chegar nesses institutos, você não pode estar limitado à competência da Anatel. Uma solução para que a Anatel possa atuar de forma mais efetiva, auxiliando o bloqueio desses sites ilegais, é se ampliar a competência legal da Anatel. Então, na busca dessa ampliação de competência, o próprio Presidente Carlos Baigorri já apresentou um anteprojeto de lei para alterar dois artigos do marco civil da internet para que a Anatel possa fiscalizar, de fato, mais agentes que contribuem para esse ecossistema digital onde estão inseridas as bets (Senado Federal, 2025a).

No Brasil, o desafio se torna ainda mais delicado diante da massiva adesão social às apostas esportivas, amplamente divulgadas por influenciadores digitais e clubes de futebol. A propaganda agressiva amplia a participação de jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade financeira, gerando riscos sociais que demandam fiscalização não apenas econômica, mas também de natureza protetiva.

Calabresi (1991), em sua análise sobre os custos dos acidentes, observa que o direito deve atuar para redistribuir de maneira eficiente os riscos inerentes às atividades econômicas. No caso das apostas *online*, cabe ao Estado regular e fiscalizar de forma a proteger o consumidor dos efeitos sociais nocivos, sem inviabilizar a existência do mercado.

A dificuldade de fiscalização não está apenas no controle direto das empresas e instituições que já são supervisionadas pelos órgãos reguladores. O problema vai além: envolve a capacidade dos próprios reguladores de se adaptarem rapidamente às mudanças que acontecem no mercado, especialmente diante da velocidade das inovações financeiras e do surgimento de novos modelos de negócio digitais como o das apostas *online*. A utilização de inteligência artificial e *big data* para rastrear

padrões suspeitos de comportamento pode representar uma ferramenta fundamental para aumentar a eficácia regulatória.

Nesse mesmo sentido, o presidente do Banco Central, Gabriel Muricca Galípolo, deu o exemplo das criptomoedas, destacando que a classificação contábil desses ativos ainda está em redefinição no âmbito internacional e que tais inovações alteram as fronteiras tradicionais, criando zonas cinzentas que impõem maiores demandas aos reguladores.

Em oitiva na CPIBETS, ele afirmou o seguinte:

Na classificação contábil, uns as consideram como um investimento em conta de capital, quando empregadas para fins de comércio e importação, mas na contabilidade internacional essa classificação está sendo redefinida, a depender do destino do novo produto. A OCDE vem discutindo sobre como se contabiliza isso, bem como quanto disso pode ser consumo. Tais inovações alteram as fronteiras anteriores, com áreas mais cinzentas, impondo desafios para os órgãos reguladores, gerando maiores demandas e a necessidade de agentes equipados e com capacidade de resposta, seja na preservação dos serviços previstos, seja na assunção dos novos serviços. Para isso, o Banco Central depende de um arcabouço legal, institucional, orçamentário e financeiro adequado (Senado Federal, 2025b).

Portanto, os desafios regulatórios das apostas *online* no Brasil podem ser sintetizados em três eixos estruturais: prevenir a utilização do setor para práticas ilícitas financeiras; garantir um sistema tributário eficiente e justo; e desenvolver mecanismos de fiscalização tecnológica capazes de acompanhar a velocidade do mercado digital.

Sem a superação dessas barreiras, a regulação corre o risco de se tornar inefetiva, deixando de cumprir o mandamento constitucional de assegurar uma ordem econômica fundada na livre iniciativa, mas também comprometida com a função social e a dignidade da pessoa humana (art. 170 da Constituição Federal).

3.5 Proteção do consumidor e responsabilidade das plataformas

A proteção do consumidor ocupa posição central no debate regulatório das apostas *online*. Como já observado, a Constituição Federal, em seu artigo 170, inciso V, consagra a defesa do consumidor como um dos princípios estruturantes da ordem econômica. Segundo o artigo 27 da Lei n. 14.790/2023, os consumidores passam a

ter todos os direitos e deveres previstos no Código de Defesa do Consumidor que prevê ainda garantias adicionais:

Art. 27: § 1º Além daqueles previstos no art. 6º da Lei n. 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;

IV - a proteção dos dados pessoais conforme o disposto na Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Brasil, 2023).

No contexto das apostas digitais, essa diretriz assume especial relevância, tendo em vista a vulnerabilidade intrínseca dos apostadores diante das estratégias de *marketing* agressivas, da complexidade das operações e dos riscos de endividamento e vício.

A literatura jurídica e econômica tem reconhecido que a vulnerabilidade do consumidor, sobretudo em mercados digitais, não se limita ao aspecto informacional, mas abarca também elementos psicológicos e comportamentais. Becker (1968), em sua teoria sobre comportamentos racionais e irracionais em contextos de risco, já sinalizava que, em determinados setores, a assimetria de informações é agravada por fatores emocionais, o que reduz a racionalidade das decisões econômicas.

No caso das apostas, essa circunstância é particularmente evidente: o *design* das plataformas digitais, muitas vezes, é estruturado para estimular apostas recorrentes, utilizando mecanismos de “gamificação” que reforçam o comportamento repetitivo, utilizam imagens lúdicas e personagens conhecidos para atrair o público infanto-juvenil.

Diante disso, a legislação e, sobretudo, as portarias da SPA/MF buscaram estabelecer parâmetros mínimos de proteção, impondo às plataformas uma série de responsabilidades. Entre essas medidas, destaca-se a obrigatoriedade de implementação de programas de jogo responsável, que englobam a disponibilização de ferramentas de limitação de apostas e de autoexclusão. Esses mecanismos não apenas buscam prevenir a compulsividade, mas também se alinham a experiências

internacionais, como as da *UK Gambling Commission*, no Reino Unido, que exige das operadoras relatórios periódicos sobre políticas de proteção de consumidores em risco.

Outra dimensão essencial da responsabilidade das plataformas é a transparência das informações. A regulação brasileira passou a exigir que as empresas disponibilizem, de forma clara e acessível, as regras do jogo, as probabilidades reais de ganho, os riscos associados e os custos incidentes sobre as apostas, conforme a Lei 14.790/2023.

Além disso, há uma preocupação crescente com a publicidade das apostas. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), já indicou que a propaganda de produtos de alto risco econômico deve observar os princípios da boa-fé e da proteção da confiança legítima do consumidor⁵. Nesse sentido, as portarias da SPA/MF proibiram a veiculação de anúncios direcionados a menores de idade, conforme Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024.

Outro ponto relevante é a responsabilidade civil das operadoras. Nos casos de falhas no sistema, vícios ocultos ou danos decorrentes de práticas desleais, aplica-se o regime do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), que impõe responsabilidade objetiva do fornecedor de serviços (art. 14). Assim, independentemente da comprovação de culpa, as empresas devem reparar prejuízos sofridos pelos consumidores. Essa lógica jurídica encontra fundamento também na Análise Econômica do Direito desenvolvida por Guido Calabresi (1970) em *The Costs of Accidents*, ao propor a alocação eficiente dos custos dos acidentes: o risco deve ser atribuído ao agente com maior capacidade de internalizá-lo e preveni-lo, o que, no caso, recai sobre as empresas operadoras.

Por fim, é importante destacar a dimensão social da proteção ao consumidor em apostas *online*. Diversos estudos empíricos recentes, como a pesquisa da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), em parceria com o Serviço de Proteção ao Crédito (Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, 2024), têm revelado que parte significativa dos consumidores já apresenta sinais de endividamento decorrente das apostas. Além do impacto financeiro, constatou-se prejuízo às relações familiares e sociais, evidenciando que os efeitos das apostas

⁵ REsp 1.558.086 Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=58199082&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSe ssao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 26 nov. 2025.

ultrapassam a esfera individual (Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, 2024). Isso reforça a necessidade de políticas públicas complementares, como programas de educação financeira, campanhas de conscientização e mecanismos de cooperação entre Estado, sociedade civil e setor privado.

Assim, observa-se que a proteção do consumidor nas apostas *online* não pode ser reduzida a um mero acessório regulatório. Trata-se de elemento essencial para a legitimidade da própria política pública de legalização das apostas, na medida em que garante equilíbrio entre liberdade de iniciativa das empresas e a tutela de direitos fundamentais dos consumidores. O fortalecimento desse eixo regulatório será decisivo para que o Brasil consolide um mercado de apostas sustentável, transparente e socialmente responsável.

Diante desse panorama, observa-se que a consolidação de um ambiente regulatório equilibrado no Brasil depende não apenas do fortalecimento da proteção ao consumidor e da responsabilização das plataformas, mas também da observação das experiências internacionais que já enfrentaram desafios semelhantes. Nesse sentido, a análise comparativa dos modelos estrangeiros de regulação das apostas *online*, abordada a seguir, permite identificar boas práticas e caminhos de aprimoramento para o ordenamento jurídico brasileiro.

3.6 Modelos internacionais de regulação

O estudo comparado dos regimes jurídicos que disciplinam as apostas *online* em diferentes países permite compreender como distintas tradições jurídicas e econômicas têm enfrentado os desafios relacionados ao setor. Essa análise possibilita identificar práticas regulatórias bem-sucedidas, bem como limitações, oferecendo insumos para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro.

Ao considerar experiências internacionais, é possível perceber que a regulação das apostas não é uniforme: varia de acordo com aspectos culturais, históricos, sociais e econômicos, refletindo também diferentes concepções de intervenção estatal na economia. A seguir, analisam-se alguns dos principais modelos internacionais de regulação, com especial destaque para Reino Unido, Malta, Itália, Espanha e Estados Unidos.

O Reino Unido é uma referência global no setor de jogos e apostas. A criação da *UK Gambling Commission* em 2005 representou um marco, ao estabelecer um órgão independente responsável por regular todas as formas de jogos, inclusive os jogos *online*, sob a ótica da proteção do consumidor, da prevenção à lavagem de dinheiro e da integridade do setor.

O modelo britânico distingue-se por adotar a responsabilidade social como pilar regulatório. Operadores de apostas têm obrigações expressas de implementar mecanismos de controle do vício em jogos, promover políticas de jogo responsável, garantir transparência e proteger menores de idade. A legislação exige, por exemplo, limites de depósitos, ferramentas de autoexclusão e mecanismos de verificação de identidade. Existe ainda um canal de comunicação confidencial direto para o cidadão reportar operações suspeitas.

Do ponto de vista econômico, o Reino Unido conseguiu alinhar segurança regulatória com competitividade do mercado, atraindo operadores internacionais e, ao mesmo tempo, garantindo significativa arrecadação fiscal. Esse equilíbrio fez do país um *benchmark* internacional para políticas públicas de regulação do setor.

Malta consolidou-se como um dos primeiros centros regulatórios do setor de jogos e apostas *online*, destacando-se por sua abordagem liberal e atrativa para operadores internacionais. A criação da *Malta Gaming Authority* (MGA), em 2001, representou um marco pioneiro, ao estabelecer um sistema regulatório robusto, atualizado posteriormente com a promulgação da Lei do Jogo em 2018. O modelo maltês combina requisitos de *compliance* e medidas contra a lavagem de dinheiro com uma política tributária flexível, oferecendo alíquotas reduzidas (cerca de 5%) e prazos ágeis para concessão de licenças que podem ser obtidas em até duas semanas.

Essa combinação de controle regulatório e benefícios fiscais transformou Malta em um *hub* internacional de jogos *online*, atraindo grandes operadoras e desenvolvedoras, como a PG Soft, criadora de jogos populares, como o "Jogo do Tigrinho". Atualmente, o país abriga centenas de plataformas digitais do setor, desempenhando papel central na economia local.

Entretanto, a mesma flexibilidade que impulsiona o crescimento do setor também pode ser alvo de críticas. Pode-se questionar se a atratividade fiscal não estaria incentivando a instalação de empresas motivadas unicamente por vantagens

tributárias, o que levanta dúvidas sobre a efetividade social da regulação e a capacidade do modelo em promover uma cultura de jogo responsável.

A Itália adota um modelo mais restritivo, que associa forte intervenção estatal e severas limitações à publicidade de apostas. O artigo 9, do Decreto-Legge n.º 87 de 12 de julho de 2018, proibiu a veiculação de anúncios de jogos e apostas em meios de comunicação tradicionais e digitais, incluindo patrocínios esportivos (Itália, 2018).

Esse modelo tem como fundamento a preocupação com a saúde pública, diante do aumento dos casos de ludopatia (transtorno de jogo patológico). Assim, o Estado assume papel central no controle da atividade, restringindo a atuação de operadores privados e buscando reduzir os incentivos ao consumo.

No entanto, é necessário verificar se tais restrições excessivas podem estimular a migração para o mercado ilegal, gerando perda de arrecadação tributária e dificultando o monitoramento de atividades ilícitas, como a lavagem de dinheiro.

A experiência italiana evidencia os dilemas entre proteção social rigorosa e efetividade regulatória, sendo um exemplo de como medidas restritivas podem ter efeitos colaterais relevantes.

Na Espanha, a Lei n. 13/2011 disciplina tanto os jogos físicos quanto os digitais (Espanha, 2011). O país reconhece a relevância econômica do setor, mas busca estabelecer limites claros de proteção ao consumidor. O Real Decreto 958/2020 (Espanha, 2020) implementou medidas rigorosas em relação à publicidade de apostas. O objetivo dessas limitações é reduzir a exposição precoce de adolescentes e populações vulneráveis, reforçando a dimensão preventiva da regulação. Ainda assim, o mercado espanhol segue competitivo e capaz de gerar arrecadação fiscal significativa, mostrando que é possível compatibilizar interesses econômicos e sociais.

Já nos Estados Unidos, a situação é mais complexa devido à ausência de uniformidade regulatória em nível federal. Após a decisão da Suprema Corte no caso *Murphy versus NCAA*, de 2018, que declarou inconstitucional a proibição federal às apostas esportivas, cada estado passou a decidir autonomamente sobre a legalização e regulação da atividade. Dos 50 estados, 30 já legalizaram as apostas esportivas *online*.

De acordo com a *American Gaming Association*, em 2023, as casas de apostas esportivas comerciais nos Estados Unidos movimentaram um volume de

aproximadamente US\$ 121 bilhões, gerando uma receita de US\$ 11 bilhões. Como resultado, estados como Nova Jersey e Nevada despontaram como grandes centros de apostas, atraindo investimentos, arrecadação e movimentando significativamente o mercado. Em especial, Las Vegas, localizada em Nevada, consolidou-se mundialmente como o maior polo turístico vinculado a cassinos e jogos, transformando o setor em motor econômico regional. Essa experiência demonstra como a exploração dos jogos pode se articular ao turismo e ao entretenimento, criando um ecossistema de serviços associado a hotéis, eventos e espetáculos.

3.6.1 Modelos liberais e restritivos: uma análise comparativa

A análise comparativa dos modelos internacionais de regulação das apostas permite identificar duas grandes abordagens: os modelos liberais, que privilegiam a liberdade econômica e a concorrência, e os modelos restritivos, que buscam conter a expansão da atividade mediante severas limitações normativas. Essa tipologia é útil para compreender o posicionamento brasileiro frente ao cenário internacional e avaliar os riscos e benefícios de cada opção regulatória.

Nos modelos liberais, como o do Reino Unido, a regulamentação tem por objetivo principal garantir a integridade do mercado e a proteção dos consumidores, sem impor barreiras excessivas ao funcionamento das plataformas. O *Gambling Act* 2005 britânico constitui um exemplo paradigmático desse enfoque, ao estabelecer regras claras de licenciamento, padrões de integridade e mecanismos robustos de *compliance*, permitindo ampla participação de operadores. A autoridade reguladora, a *UK Gambling Commission*, exerce supervisão ativa, mas o mercado permanece dinâmico e competitivo, o que favorece tanto a arrecadação tributária quanto a inovação em produtos e serviços (UK Gambling Commission, 2023).

Por outro lado, os modelos restritivos, como os adotados pela Itália e Espanha, reconhecem a legitimidade da atividade, mas impõem limites severos à publicidade, ao número de operadores e à abrangência das modalidades permitidas. Na Espanha, a *Ley 13/2011, de Regulación del Juego*, disciplina tanto os jogos físicos quanto os digitais e estabelece rígidos critérios de habilitação. O Real Decreto 958/2020, por sua vez, implementou restrições expressivas à publicidade, vedando anúncios em horários de ampla audiência infantil e proibindo patrocínios que induzam comportamentos de

risco. O objetivo central é reduzir a exposição precoce de adolescentes e proteger populações vulneráveis, reforçando o caráter preventivo da regulação. Mesmo sob essas restrições, o mercado espanhol continua a gerar arrecadação fiscal relevante, demonstrando que é possível compatibilizar interesses econômicos e políticas de proteção social.

A Itália segue uma lógica semelhante. Após um período de liberalização na década de 2000, o país implementou em 2018 o chamado *Decreto Dignità*, que proibiu praticamente toda forma de publicidade de jogos e apostas, inclusive patrocínios esportivos, buscando conter o crescimento de casos de ludopatia e o endividamento de famílias. A experiência italiana mostra que a redução da exposição midiática impacta diretamente no volume de novas apostas, mas também gera debates sobre perda de competitividade das plataformas licenciadas frente ao mercado ilegal, que não se submete às mesmas restrições.

Há ainda países que adotam o modelo proibitivo, mantendo o jogo e as apostas na ilegalidade, a exemplo de algumas jurisdições asiáticas e do mundo árabe. Embora essa postura busque preservar valores morais ou religiosos, a literatura aponta que a proibição tende a fomentar mercados paralelos, sem arrecadação tributária e com maiores riscos sociais, uma vez que os operadores clandestinos não são submetidos a controles estatais ou a obrigações de proteção ao consumidor (Williams; Rehm, 2021). Do ponto de vista econômico, isso implica perda de receitas potenciais e maior dificuldade de monitoramento das externalidades negativas, como lavagem de dinheiro e manipulação de resultados.

A escolha entre modelos liberais, restritivos ou proibitivos envolve, portanto, um delicado *trade-off* entre liberdade econômica, arrecadação e proteção social. Conforme Posner (1998), a eficiência normativa deve ser aferida a partir de sua capacidade de minimizar custos sociais totais, o que inclui tanto os custos de regulação quanto os danos decorrentes da ausência de controle. Em países que optaram pelo proibicionismo, os custos de *enforcement* tendem a ser elevados, dado que o Estado precisa mobilizar recursos repressivos para combater mercados clandestinos resilientes.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, os modelos restritivos apresentam vantagens na internalização de externalidades negativas, mas podem elevar os incentivos à evasão. Já os modelos liberais, ao permitirem maior liberdade de

operação, favorecem a formalização e ampliam a base de arrecadação, mas demandam mecanismos sofisticados de fiscalização e políticas públicas robustas para prevenir os danos sociais. O ideal, segundo Sunstein (2014), é adotar uma regulação responsiva, calibrada de forma dinâmica, que combine instrumentos de incentivo e sanção, ajustando o grau de intervenção conforme o comportamento dos regulados e a evolução do mercado.

Embora a Espanha e a Itália adotem modelos restritivos, impondo limites severos à publicidade e ao número de operadores, o Brasil optou por um formato misto, com liberdade de entrada condicionada ao pagamento de outorga e requisitos de *compliance*. A ausência de restrições mais rígidas sobre propaganda, como ocorre nesses países, pode fragilizar a proteção de grupos vulneráveis e comprometer a prevenção da ludopatia. Assim, observa-se que a Lei n. 14.790/2023 priorizou a arrecadação tributária em detrimento da adoção de políticas mais protetivas, revelando um distanciamento em relação às práticas restritivas europeias.

Já no caso do Reino Unido, o modelo liberal é equilibrado por mecanismos de jogo responsável e forte atuação da *Gambling Commission*. O Brasil replicou parte desse modelo ao exigir programas de integridade e medidas de autoexclusão, mas ainda carece de uma agência reguladora independente, o que compromete a efetividade da fiscalização. A centralização no Ministério da Fazenda tende a gerar instabilidade normativa e risco de captura regulatória, cenário que o Reino Unido buscou superar com um órgão especializado.

A experiência de Malta, considerada um *hub* global de apostas *online*, demonstra que incentivos econômicos e simplificação regulatória atraem operadores internacionais, mas também aumentam riscos de lavagem de dinheiro e dependência fiscal do setor. O Brasil, ao exigir sede no território nacional e sócio brasileiro com participação mínima, busca mitigar tais riscos, mas precisa de sistemas robustos de rastreamento financeiro semelhantes aos implementados pela *Malta Gaming Authority*.

Nos Estados Unidos, a descentralização da regulação para os estados permitiu inovação e diversidade de modelos, mas gerou fragmentação normativa e insegurança para operadores interestaduais. Essa realidade evidencia que a opção brasileira por um marco nacional único é positiva para a segurança jurídica, embora

demande constante atualização normativa para evitar lacunas exploradas pelo mercado informal.

Assim, a análise comparativa evidencia que não há modelo único aplicável a todas as realidades. O sucesso da regulação depende da coerência entre objetivos, instrumentos e capacidade estatal de *enforcement*. Para o Brasil, que recentemente instituiu seu marco legal, a observação dessas experiências internacionais é fundamental para aperfeiçoar seu modelo, garantindo equilíbrio entre liberdade de mercado, arrecadação fiscal e tutela dos direitos fundamentais dos consumidores.

A análise comparativa faz supor que o Brasil adotou um modelo que oscila entre abertura de mercado e exigências regulatórias pontuais. Contudo, a Lei n. 14.790/2023 ainda não incorporou plenamente mecanismos preventivos observados em países europeus, como limites rigorosos de publicidade, programas compulsórios de monitoramento de jogadores de risco e a criação de um órgão regulador independente.

As experiências internacionais também revelam que a arrecadação fiscal, embora relevante, não deve se sobrepor à proteção de consumidores e ao combate à ludopatia. Esse é o ponto de maior fragilidade da regulação brasileira, que tende a repetir erros de Malta e dos EUA, onde o crescimento acelerado do mercado trouxe ganhos econômicos, mas também custos sociais elevados.

Portanto, os modelos estrangeiros não devem ser vistos apenas como descrições paralelas, mas como espelhos críticos que permitem identificar em que pontos a Lei n. 14.790/2023 se mostra insuficiente ou bem orientada.

4 IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DAS APOSTAS *ONLINE* NO BRASIL

O mercado de apostas esportivas e de jogos *online* consolidou-se no Brasil como um fenômeno de grande alcance econômico. Entre os anos de 2018 e 2023, o setor registrou uma expansão de aproximadamente 1.300%, com taxas anuais de crescimento que variaram de 35% a mais de 120% em alguns períodos específicos. Para 2024, o tamanho do mercado estimado é entre R\$ 90 bilhões e R\$ 130 bilhões, implicando uma taxa de crescimento anual composta de mais de 89% entre 2020 e 2024 (Mirazon; Souza, 2025).

Parte desse crescimento acelerado decorre de circunstâncias conjunturais. O salto verificado entre 2020 e 2021 pode ter relação com a pandemia de Covid-19, que ampliou significativamente a adesão às plataformas digitais de entretenimento, uma vez que as pessoas ficavam em casa e precisavam de uma forma de entretenimento sem sair de suas casas. Já a expansão projetada entre 2023 e 2024 pode estar associada à popularização do chamado Jogo do Tigrinho. A Lei n. 14.790/2023, em seu art. 2º, inciso VII, enquadrou essa modalidade como jogo *online* autorizado a operar sob as regras das *bets*. A Portaria SPA/MF n. 1.207/2024 vai servir para determinar qual jogo pode ser ofertado no mercado. De acordo com a portaria o jogo *online* deve ter caráter aleatório, com resultado determinado por um gerador randômico de números, símbolos, figuras ou objetos, além de disponibilizar ao apostador as tabelas de pagamento abrangendo todas as possibilidades de ganho antes da realização das apostas. O jogo também precisa ser de quota fixa, com a apresentação, no momento da aposta, do fator de multiplicação que define o montante a ser recebido pelo apostador em caso de premiação.

A regulamentação também trouxe modificações relevantes no retorno financeiro oferecido aos apostadores. A Portaria SPA/MF n. 1.207/2024 determinou que, no mínimo, 85% da arrecadação das operadoras fosse destinada ao pagamento de prêmios, mediante a adequação do cálculo do Retorno Teórico ao Apostador (RTP) (Supremo Tribunal Federal, 2024b). Trata-se de um avanço expressivo, considerando que, entre junho de 2023 e julho de 2024, o percentual médio de retorno era de aproximadamente 65% (Bora Investir, 2024).

No entanto, esse aumento na taxa de retorno não tem se refletido de forma proporcional no consumo de outros setores da economia. Estudos como o do Instituto

Locomotiva indicam que apenas 36% dos apostadores que obtêm ganhos utilizam esses recursos para consumo externo, o que sugere que boa parte do capital movimentado acaba sendo reinserido no próprio mercado de apostas, reduzindo o potencial efeito multiplicador sobre a economia real. (Charchat; Medeiros, 2024).

Neste mês de agosto foi divulgado, pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), o primeiro relatório semestral do mercado regulamentado de apostas *online* de quota fixa no Brasil. O relatório abrange o período de 1º de janeiro a 30 de junho de 2025. Durante esse intervalo, as operadoras de apostas recolheram cerca de R\$3,8 bilhões em tributos federais. Destes, aproximadamente R\$2,14 bilhões foram revertidos para áreas sociais, em conformidade com a Lei n. 14.790/23, que destina 12% das receitas obtidas para políticas públicas. Além disso, a SPA/MF arrecadou cerca de R\$2,2 bilhões em outorgas de autorização e mais R\$49 milhões em taxas de fiscalização (Charchat; Medeiros, 2024).

Segundo o Ministério da Fazenda, o balanço inaugura um novo ciclo:

Este balanço tem uma importância fundamental para a regulação. São dados concretos relativos à atuação regulatória, tratando temas como fiscalização, controle, além dos primeiros números, que refletem a realidade, e não apenas estimativas. A partir daqui o debate sobre o mercado de apostas de quota fixa no Brasil poderá se dar com elementos ainda mais sólidos, propiciando avançarmos com a regulação com base em evidências (Ministério da Fazenda, 2025).

A publicação desses dados, contudo, não encerrou os debates sobre a regulamentação. Pelo contrário, ao trazer maior transparência ao setor, o balanço reforçou questionamentos jurídicos e constitucionais por parte de entidades representativas e governos estaduais, que passaram a contestar aspectos da nova legislação.

Esse cenário de crescimento econômico não ocorreu sem tensões jurídicas. A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) ajuizou, em setembro de 2024, a ADI n. 7.721, questionando a constitucionalidade da Lei n. 14.790/2023 (Supremo Tribunal Federal, 2024c). De igual modo, governadores de diferentes unidades federativas, por meio da ADI 7.640 no STF (Supremo Tribunal Federal, 2024a), manifestaram oposição a dispositivos legais relacionados à publicidade das apostas, alegando violação de princípios constitucionais.

A Procuradoria-Geral da República (PGR), por sua vez, ingressou com ação direta no Supremo Tribunal Federal em novembro de 2024, a ADI 7.749 (Supremo Tribunal Federal, 2024b), sustentando que a norma não prevê salvaguardas suficientes para proteção de direitos fundamentais, como saúde, alimentação e proteção de grupos vulneráveis, além de não observar a exigência constitucional de licitação para concessão de serviços públicos. Existe ainda a ADI 7.723 protocolado por partido político que também questiona a inconstitucionalidade da referida lei (Supremo Tribunal Federal, 2025).

Diante desse contexto, marcado por crescimento expressivo do mercado e, ao mesmo tempo, por controvérsias jurídicas e institucionais, cabe analisar em detalhe os principais impactos econômicos e sociais decorrentes da atividade de apostas *online* no Brasil.

4.1 Princípios normativos da regulação econômica

A regulação econômica das apostas *online*, enquanto manifestação do poder regulatório do Estado, não pode ser compreendida sem a análise de seus princípios normativos constitucionais, que definem os limites e objetivos da intervenção estatal no domínio econômico. Esses princípios são extraídos, sobretudo, dos artigos 1º, 170 e 173 da Constituição Federal de 1988, que delineiam a ordem econômica como instrumento destinado a assegurar, a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Diferentemente dos princípios gerais da ordem econômica – como livre iniciativa, valorização do trabalho humano, livre concorrência e defesa do consumidor – já analisados anteriormente, os princípios normativos atuam como vetores interpretativos específicos da atividade regulatória. Eles definem as finalidades públicas da regulação e os parâmetros de legitimidade da atuação do Estado em mercados sensíveis, como o de apostas *online*.

Um dos princípios centrais da regulação econômica é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que orienta a ação estatal no sentido de equilibrar liberdade de mercado e proteção social. Em setores que envolvem potencial risco à ordem econômica e à integridade social, como o das apostas, esse princípio

legítima a intervenção regulatória com vistas à prevenção de ilícitos, combate à lavagem de dinheiro e proteção de consumidores vulneráveis (Di Pietro, 2023).

Outro princípio fundamental é o da proporcionalidade regulatória, que impõe que as medidas de intervenção adotadas pelo Estado sejam adequadas, necessárias e equilibradas em relação aos objetivos públicos perseguidos. Na regulação das apostas *online*, isso significa criar mecanismos de controle sem inviabilizar a inovação tecnológica e a competitividade do setor, garantindo um ambiente econômico saudável (Justen Filho, 2015).

O princípio da transparência também se destaca como elemento normativo essencial. Ele exige que os atos administrativos e normativos das agências e órgãos reguladores sejam claros, acessíveis e participativos, permitindo o controle social e jurídico da regulação. No contexto das apostas, a transparência é indispensável para assegurar a confiança dos consumidores e a credibilidade das plataformas licenciadas (Aragão, 2022).

Outro vetor normativo importante é o princípio da segurança jurídica, previsto no artigo 5º, caput e inciso XXXVI, da Constituição Federal. Na seara econômica, esse princípio garante estabilidade regulatória, previsibilidade e coerência das normas, elementos imprescindíveis para atrair investimentos e estimular a formalização de operadores no mercado de apostas. Uma regulação instável gera insegurança, reduz a arrecadação e estimula a informalidade, o que contraria o interesse público (Di Pietro, 2023).

O princípio da eficiência administrativa, previsto no artigo 37 da Constituição, também incide diretamente sobre a atuação regulatória. Ele impõe ao Estado o dever de maximizar resultados e minimizar custos, o que se traduz, na prática, em regulação inteligente (*smart regulation*), capaz de conjugar fiscalização efetiva e simplificação burocrática. Esse princípio é crucial para garantir que o aparato regulatório das apostas *online* opere de forma célere e responsiva, sem comprometer a proteção ao consumidor.

Ainda sob o enfoque normativo, o princípio da precaução assume especial relevância. Dada a natureza digital e transnacional das apostas *online*, há riscos de natureza financeira, tecnológica e social que justificam a adoção de medidas preventivas antes mesmo da ocorrência de danos concretos. Assim, a regulação deve

antecipar-se a práticas nocivas, impondo requisitos de segurança, auditoria e rastreabilidade das transações (Miragem, 2021).

O princípio da cooperação federativa também se manifesta no campo regulatório, especialmente em atividades econômicas de alcance nacional. No caso das apostas *online*, é necessária a articulação entre União, estados e municípios para a harmonização de políticas fiscais e de fiscalização, evitando sobreposições de competências e fortalecendo o modelo regulatório nacional (Aragão, 2022).

Por fim, destaca-se o princípio da função social da atividade econômica, que reforça que o lucro empresarial deve coexistir com a promoção de valores sociais, éticos e coletivos. No setor de apostas, isso implica que as receitas públicas provenientes da tributação e licenciamento devem ser revertidas para políticas de saúde, educação e esporte, garantindo que a exploração da atividade gere benefícios concretos à sociedade.

Portanto, a consolidação de um marco regulatório eficaz para as apostas *online* depende da observância desses princípios normativos, que asseguram equilíbrio entre liberdade de mercado e responsabilidade estatal. São eles que conferem legitimidade e coerência à regulação econômica, orientando sua aplicação prática e garantindo que o setor atue dentro dos parâmetros constitucionais da ordem econômica brasileira.

4.1.1 O aspecto moral na regulação das apostas online

O debate acerca da regulação das apostas *online* não pode se restringir ao campo jurídico e econômico. É imprescindível incorporar uma análise do aspecto moral, uma vez que o jogo, historicamente, está associado a questões éticas e comportamentais que desafiam o equilíbrio entre liberdade individual e responsabilidade social. Como observa Bobbio (2000), o direito não opera isoladamente da moral: ambos formam sistemas normativos complementares que buscam a harmonia da vida em sociedade.

O aspecto moral emerge como elemento de limitação ética à atuação do Estado e dos agentes econômicos. O ordenamento jurídico brasileiro, ao regular atividades potencialmente nocivas, como o consumo de álcool, tabaco e jogos de azar, busca compatibilizar a liberdade de iniciativa com a proteção de valores sociais e da

dignidade humana. Nesse sentido, Mello (2010) enfatiza que toda atividade econômica deve ser orientada pelo princípio da moralidade administrativa e social, de modo que o lucro não possa ser obtido à custa da degradação moral ou da vulnerabilidade do cidadão.

No caso das apostas *online*, a dimensão moral se expressa na necessidade de prevenção à ludopatia, proteção de grupos vulneráveis e transparência das práticas empresariais. A exploração do vício como estratégia de lucro afronta a função social da atividade econômica e o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF). Assim, a regulação deve ir além da mera arrecadação tributária e da formalização de mercado, assumindo caráter educativo e protetivo.

Como argumenta Habermas (2011), a legitimidade das normas jurídicas depende de um consenso moral compartilhado. No setor das apostas, esse consenso se constrói ao reconhecer que o entretenimento legítimo deve estar subordinado à preservação da autonomia moral do indivíduo e à responsabilidade social das empresas. Em outras palavras, a liberdade de apostar deve coexistir com políticas de informação, controle e amparo aos jogadores compulsivos.

Do ponto de vista constitucional, o artigo 170 da Constituição Federal consagra, entre os fundamentos da ordem econômica, a valorização do trabalho humano e a justiça social, princípios que traduzem uma dimensão moral subjacente à economia. O jogo, quando desvirtuado de seu caráter recreativo e transformado em instrumento de exploração da miséria, viola esses valores fundamentais. Portanto, a regulação das apostas deve considerar não apenas a legalidade e a eficiência, mas também a moralidade pública e a proteção do bem comum.

Autores, como Sen (2010), reforçam que a moralidade econômica está ligada à ampliação das liberdades substantivas das pessoas, e não à sua restrição por vícios que comprometem a racionalidade e a dignidade. Sob essa ótica, o papel do Estado regulador é criar condições para que as apostas sejam praticadas de modo responsável e ético, sem gerar dependência ou exclusão social.

A moralidade também atua como critério de legitimidade política. Segundo Barroso (2017), o Estado Democrático de Direito deve assegurar que as políticas públicas sejam moralmente justificáveis e juridicamente sustentáveis. Aplicado às apostas *online*, esse princípio impõe que o Estado promova campanhas educativas,

limites publicitários e programas de reabilitação, a fim de mitigar os impactos morais e sociais do vício.

Por fim, é possível sustentar que a regulação das apostas *online*, ao adotar mecanismos de prevenção, transparência e responsabilidade social, concretiza o princípio da moralidade previsto no artigo 37 da Constituição. A moralidade, nesse contexto, transcende a conduta administrativa e alcança a esfera ética das relações econômicas, constituindo um pilar de equilíbrio entre o direito ao entretenimento e o dever de proteção da coletividade.

4.2 Endividamento e vulnerabilidade social

A consolidação das apostas *online* no Brasil transformou esse mercado em um verdadeiro fenômeno de massa. Impulsionadas pela popularização da *internet*, pela difusão dos dispositivos móveis e pela intensa presença de plataformas de *bets* em campanhas publicitárias, as apostas deixaram de ser práticas restritas a pequenos grupos para se tornarem um hábito cotidiano de milhões de brasileiros. Esse movimento de massificação, embora represente um marco econômico significativo, acarreta sérias implicações sociais e jurídicas, que desafiam a ordem pública e a regulação estatal.

Segundo o Instituto Data Senado:

A maior parte dos apostadores recebe até dois salários-mínimos (52%) por mês. A fatia que ganha entre dois e seis mínimos é de 35%, enquanto 13% afirmam receber uma remuneração superior. [...] Quase 13% da população fez apostas esportivas nos últimos 30 dias. [...] 58% das pessoas que gastaram com *bets* por meio de aplicativos ou sites da internet possuem dívidas em atraso há mais de 90 dias (Agência Senado, 2024).

Essa estatística revela não apenas o alcance social da prática, mas também sua capacidade de gerar vulnerabilidade financeira em larga escala. Quando se considera que boa parte dos apostadores pertence às camadas de renda média-baixa, compreende-se que o fenômeno das *bets* possui efeitos regressivos, atingindo de modo mais intenso os segmentos sociais menos protegidos.

O avanço das apostas *online* no Brasil tem repercutido de forma sensível no plano socioeconômico, em especial no que diz respeito ao endividamento das famílias e ao aumento da vulnerabilidade social. De acordo com pesquisa conduzida pela

Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) em parceria com o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil), aproximadamente 11% dos consumidores entrevistados em 2023 declararam possuir dívidas associadas diretamente às apostas digitais. Esse dado evidencia que tais práticas, inicialmente concebidas como forma de lazer, vêm assumindo caráter problemático, ao se converterem em fator de desequilíbrio orçamentário e de insegurança financeira para parcela significativa da população brasileira (Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, 2024).

Os dados empíricos de pesquisa nacional realizada pelo IPESPE, em parceria com a FEBRABAN e o CNF, revelam o expressivo impacto das apostas esportivas *online* sobre o endividamento e a vulnerabilidade social no Brasil (Febraban, 2024). Cerca de 40% dos entrevistados afirmaram ter contraído dívidas, seja pessoalmente, seja por meio de familiares ou pessoas próximas, em razão da prática de apostas. Entre esses, 45% indicaram que tais dívidas afetaram negativamente sua qualidade de vida e a de seus familiares.

O comprometimento da renda também se reflete na dificuldade de manutenção das despesas cotidianas: 56% dos participantes declararam que o valor gasto em apostas faz falta ao orçamento doméstico no fim do mês e 36% já recorreram a empréstimos para cobrir essas despesas. Além disso, 53% relataram medo ou preocupação constante com a possibilidade de endividamento.

De forma ainda mais preocupante, o estudo aponta que a prática das apostas levou muitas famílias a reduzir ou cortar gastos essenciais, como alimentação (37%), pagamento de contas básicas, como luz, água e aluguel (36%), despesas com saúde e medicamentos (32%) e educação (29%). Tais dados evidenciam que os efeitos das apostas não se limitam ao indivíduo, mas atingem diretamente a sustentabilidade financeira e o bem-estar dos núcleos familiares, ampliando os riscos de vulnerabilidade social.

Segundo reportagem do Senado Federal, em agosto de 2024, o Banco Central identificou que cinco milhões de beneficiários do Bolsa Família transferiram R\$3 bilhões para plataformas de apostas, o que representou 21% do valor total repassado pelo programa naquele mês (Agência Senado, 2024). Esse dado evidencia que parcelas expressivas dos recursos destinados à segurança alimentar podem estar sendo desviadas para fins de entretenimento e risco financeiro, intensificando a exposição dos mais vulneráveis ao ciclo de endividamento e precariedade econômica.

A vulnerabilidade social decorrente desse endividamento não se restringe ao aspecto financeiro, mas atinge dimensões mais amplas da vida cotidiana. Famílias em que um dos membros se envolve de forma excessiva com apostas digitais relatam impactos nas relações afetivas, no desempenho profissional e no equilíbrio emocional. Tais externalidades negativas configuram custos sociais difusos que ultrapassam o indivíduo e recaem sobre a coletividade, exigindo resposta regulatória que mitigue tais riscos. Esse raciocínio aproxima-se da análise desenvolvida por Calabresi (1970) em *The Costs of Accidents*, ao defender a necessidade de uma alocação eficiente dos custos de atividades que geram riscos, de modo a proteger a coletividade.

De acordo com levantamento da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), em parceria com a Educa *Insights*, 34% dos jovens entre 18 e 35 anos relataram que precisaram interromper os gastos com apostas para conseguir ingressar no ensino superior no primeiro semestre de 2025. Entre os que já estão matriculados, 14% atrasaram a mensalidade ou chegaram a trancar o curso por conta das apostas *online* (Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 2025).

Além disso, há evidências de que as plataformas de apostas utilizam estratégias de *marketing* voltadas a públicos economicamente vulneráveis, oferecendo bônus de adesão e rodadas gratuitas como mecanismos de fidelização. Essa prática agrava a propensão ao risco, levando consumidores a gastar recursos que, em outras circunstâncias, seriam destinados a necessidades básicas.

O relatório elaborado pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), publicado em maio de 2025, em parceria com a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), evidencia como as plataformas de apostas *online* têm utilizado práticas de *marketing* abusivas e ilegais que agravam a vulnerabilidade social no Brasil. A pesquisa demonstrou um achado alarmante de que canais infantis no YouTube, inclusive com selo de verificação, promoveram apostas em transmissões ao vivo, posteriormente apagadas, atingindo milhares de espectadores. O estudo identificou também que o Telegram, aplicativo com mais de 42 milhões de usuários no país, tornou-se um espaço central para a disseminação de conteúdo ilícito, acumulando mais de meio bilhão de visualizações em publicações sobre apostas ilegais desde 2016 (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 2025).

Segundo o diretor do IBICT, Tiago Braga, essas estratégias de desinformação e de exploração cognitiva contribuem para a normalização das apostas como alternativa financeira segura, ocultando seus riscos reais e favorecendo o aumento do endividamento e a transição de um comportamento recreativo para padrões patológicos, como a ludopatia (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 2025).

Portanto, a relação entre apostas *online*, endividamento e vulnerabilidade social evidencia que o desafio regulatório transcende a mera arrecadação fiscal. Trata-se de um problema de política pública que exige articulação entre regulação econômica, defesa do consumidor e políticas sociais, sob pena de agravamento da desigualdade e do ciclo de exclusão social.

Embora a Lei n. 14.790/2023 preveja algumas medidas protetivas, como a proibição da participação de menores de idade e pessoas diagnosticadas com ludopatia, bem como a exigência de mensagens de advertência sobre os riscos do jogo, observa-se que tais dispositivos têm alcance limitado frente à realidade do endividamento massivo gerado pelas apostas *online*.

Não há previsão de políticas públicas robustas voltadas para a prevenção do superendividamento, tampouco instrumentos de monitoramento em tempo real que identifiquem apostadores em situação de risco financeiro. Assim, a legislação, embora represente um avanço ao reconhecer formalmente a vulnerabilidade social, ainda se mostra insuficiente para enfrentar de forma eficaz a espiral de endividamento que afeta especialmente jovens e populações de baixa renda, deixando descoberto o mandamento constitucional de proteção ao consumidor e de redução das desigualdades sociais.

4.3 Apostas e saúde mental: o transtorno de jogo e os impactos sociais

A relação entre apostas *online* e saúde mental constitui uma das dimensões mais críticas e, ao mesmo tempo, menos enfrentadas pela regulamentação brasileira. O debate ainda se concentra majoritariamente nos aspectos arrecadatários e na fiscalização tributária, relegando a segundo plano os impactos psíquicos e sociais da prática do jogo compulsivo.

As apostas *online*, por sua natureza digital e disponibilidade contínua, intensificam os riscos associados ao transtorno de jogo (*gambling disorder*), também conhecido como ludopatia, classificado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como um transtorno de impulso. O Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais – DSM-5 (American Psychiatric Association, 2014) classifica o transtorno de jogo como uma condição psiquiátrica caracterizada por comportamento problemático e persistente de aposta, levando a prejuízos clínicos e sociais relevantes. Entre os critérios diagnósticos estão a necessidade de apostar quantias crescentes de dinheiro para atingir a excitação desejada, tentativas malsucedidas de controlar ou reduzir as apostas e comprometimento das relações familiares, profissionais ou acadêmicas. Esse distúrbio caracteriza-se pela incapacidade de controlar a frequência e os valores apostados, ainda que as perdas sejam constantes e provoquem graves consequências financeiras e emocionais.

Estudos apontam que a acessibilidade das plataformas digitais cria condições ideais para o agravamento da compulsão, uma vez que elimina barreiras físicas que antes restringiam o acesso a cassinos e casas de jogo. Um estudo conduzido por Petry, Stinson e Grant (2014) demonstrou que cerca de 20% dos indivíduos diagnosticados com transtorno de jogo apresentam comorbidades psiquiátricas significativas, especialmente transtornos de humor e de ansiedade. Da mesma forma, Gainsbury (2015) destacou que o ambiente digital, com acesso instantâneo e anonimato, aumenta a vulnerabilidade ao desenvolvimento do jogo patológico, sobretudo entre jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Uma pesquisa realizada na Alemanha identificou uma forte associação entre o crescimento do jogo *online* e o surgimento de comportamentos problemáticos relacionados ao jogo. Os dados indicam que a substituição de 10% das práticas presenciais por modalidades virtuais está vinculada a um aumento entre 8,8% e 12,6% na probabilidade de desenvolver padrões de jogo disfuncionais. Esse resultado é atribuído à ampla oferta de jogos de azar disponíveis na *internet*, que se destacam por sua velocidade, apelo visual, facilidade de acesso e elevado potencial de dependência. Tais características são intensificadas por elementos como *designs* interativos, aplicação de recursos de gamificação e estratégias de *marketing* especialmente direcionadas (Effertz, 2018).

A gamificação, presente em aplicativos e *sites*, estimula o retorno rápido ao jogo por meio de recompensas instantâneas e mecanismos psicológicos que exploram vulnerabilidades cognitivas. A dopamina liberada a cada aposta cria um ciclo de reforço que dificulta a interrupção da atividade, favorecendo a transição de um comportamento recreativo para um padrão patológico.

Do ponto de vista psicológico, a exposição constante à publicidade cria gatilhos comportamentais que estimulam a impulsividade. A repetição de mensagens publicitárias, muitas vezes associada a bônus de boas-vindas e promoções de alto apelo, funciona como mecanismo de gamificação. Esse tipo de estratégia, que promete ganhos fáceis, potencializa os riscos de ludopatia e compromete a autonomia do consumidor, transformando o lazer em compulsão.

O cenário atual brasileiro é de aumento no número de atendimento de pessoas com diagnóstico de Transtorno do Jogo (CID- F63) e Mania de Jogos de Aposta (CID- Z72.6) na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), desde a legalização das apostas, em 2018. Estima-se que até 2028 haverá um aumento de 104% dos atendimentos para pessoas com diagnóstico de Transtorno do Jogo na RAPS (Ministério da Saúde, 2025).

Um levantamento realizado pela Universidade de São Paulo (USP) aponta que cerca de 2 milhões de brasileiros apresentam dependência em jogos e apostas, conhecida como ludopatia (Soares, 2024). Informações do Ministério da Saúde revelam que o número de pessoas que procuram tratamento para transtorno do jogo no âmbito da RAPS/SUS tem crescido de forma expressiva. Os registros de atendimentos passaram de 841 em 2022 para 1.290 em 2023, representando um aumento de 53%. Apenas até julho de 2024, já haviam sido contabilizados 2.406 casos (Teófilo, 2024).

O impacto social da ludopatia não se restringe ao indivíduo. Famílias de jogadores compulsivos frequentemente enfrentam rupturas, aumento de conflitos domésticos, violência psicológica e até mesmo violência física, em decorrência do estresse financeiro e emocional. Além disso, há efeitos indiretos para a coletividade: aumento da demanda por serviços públicos de saúde mental; queda na produtividade laboral; evasão escolar entre jovens; e maior vulnerabilidade a práticas criminosas, como pequenos furtos e fraudes, usados como meios de sustentar a compulsão.

O Dr. Oscar Rodolfo Cox, representante de Jogadores Anônimos, destacou que a busca por grupos apoio tem crescido no país. Os grupos de apoio são importantes, mas é preciso reconhecer o papel do setor público na atenção básica e no aperfeiçoamento da regulação, com bem pontua o Dr. Vinicius Oliveira de Andrade, representante de Associação Brasileira de Psiquiatria (Senado Federal, 2025a).

Em reunião realizada em outubro de 2024, a então Ministra da Saúde, Nísia Teixeira, declarou que o ministério se preocupava com o jogo patológico (ludopatia) e, portanto, realizaria campanhas educativas e preventivas, nos moldes da campanha contra o tabagismo e o Programa Saúde na Escola (Victor, 2024). Assim, é provável que as despesas públicas em saúde sofram impactos nos próximos exercícios financeiros.

Um ponto sensível da Lei n. 14.790/2023 é a destinação de apenas 1% da arrecadação com apostas ao Ministério da Saúde. Esse percentual é desproporcional se considerarmos que os maiores impactos sociais negativos das apostas recaem justamente sobre a saúde pública, com destaque para a necessidade de tratamento da ludopatia.

O Supremo Tribunal Federal já sinalizou preocupação com esse fenômeno em audiências públicas realizadas no âmbito de processos que discutem a constitucionalidade das apostas, como a ADI 7.721 (CNC), ADI 7.749 (PGR) e ADI 7.640 (Estados/DF). Embora não haja decisão consolidada sobre o tema, o debate jurídico tem apontado a necessidade de que a regulamentação das *bets* seja acompanhada de políticas públicas voltadas à prevenção do vício e à proteção dos consumidores, especialmente dos mais vulneráveis.

Portanto, as apostas *online* não podem ser analisadas apenas como atividade econômica lícita e geradora de receita tributária. Elas configuram também um desafio de saúde pública, cuja negligência pode comprometer a efetividade dos direitos fundamentais no Brasil. A regulamentação deve, assim, caminhar em direção a um modelo integrado, que contemple limites de exposição, campanhas de educação e mecanismos de diagnóstico precoce de comportamentos compulsivos. Somente desse modo será possível compatibilizar o desenvolvimento do mercado com a tutela da dignidade da pessoa humana e da saúde coletiva, valores centrais da Constituição de 1988.

A Lei n. 14.790/2023, complementada pelas portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas, introduziu mecanismos de “jogo responsável”, como a possibilidade de autoexclusão e a fixação de limites de tempo e gastos. No entanto, a efetividade dessas medidas depende da adesão voluntária do próprio apostador, o que limita o alcance protetivo em casos de compulsão severa.

Ademais, a legislação não estabelece programas públicos de prevenção nem de tratamento para transtornos de jogo, transferindo, à esfera privada, a responsabilidade por mitigar um problema de saúde que possui evidente dimensão coletiva.

Nessa perspectiva, a norma ainda não se revela plenamente adequada ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao dever constitucional de proteção à saúde, mostrando que a tutela estatal permanece mais voltada à arrecadação do que à mitigação dos danos sociais e psicológicos do jogo patológico.

4.4 Publicidade e indução de consumo nas apostas *online*

A publicidade desempenha papel central na expansão do mercado de apostas *online* no Brasil, convertendo-se em um dos instrumentos mais eficazes para a massificação dessa prática. A partir de 2018, quando a Lei n. 13.756 autorizou a modalidade de apostas de quota fixa, e sobretudo após a edição da Lei n. 14.790/2023, observou-se um crescimento exponencial da presença das chamadas *bets* na vida cotidiana dos brasileiros. Tal crescimento não se restringe ao espaço digital, mas alcança também o cenário esportivo e midiático, criando uma rede de incentivos que influencia diretamente a formação de hábitos de consumo, especialmente entre jovens e adolescentes.

A legislação que disciplina os jogos e apostas de quota fixa estabelece que sócios ou controladores de empresas operadoras não podem participar, direta ou indiretamente, de sociedades anônimas do futebol ou de entidades esportivas profissionais. No entanto, não há impedimento legal para que tais operadores patrocinem clubes ou competições profissionais, desde que estejam devidamente autorizados pelo poder público a atuar no setor (Brasil, 2018). Esse arranjo normativo contribuiu para a consolidação das casas de apostas como os principais

patrocinadores do futebol brasileiro, criando uma relação simbiótica entre esporte e mercado de apostas (Rosa, 2024).

Os clubes de futebol tornaram-se a principal vitrine desse fenômeno. Relatórios recentes do Senado Federal, inclusive no âmbito da CPI das Apostas Esportivas, indicam que praticamente todos os clubes da Série A do Campeonato Brasileiro possuem contratos de patrocínio com casas de apostas, exibindo suas marcas em uniformes, estádios e transmissões televisivas (Senado Federal, 2023).

Essa prática vai além de uma mera estratégia de *marketing*, pois associa a paixão nacional pelo futebol a um ambiente de risco econômico e psicológico. Como observa Bourdieu (2011), tal associação produz “capital simbólico”, conferindo legitimidade social a uma atividade que, por sua natureza, pode gerar impactos significativos na saúde financeira e mental dos apostadores ao vinculá-la a símbolos culturais de grande apelo popular.

Além dos clubes esportivos, a publicidade digital, veiculada por influenciadores em redes sociais, como Instagram, TikTok e YouTube, tornou-se uma das formas mais agressivas de indução ao consumo. Pesquisas do Datafolha apontam que jovens entre 16 e 24 anos são o público mais exposto a esse tipo de marketing, pois se encontram em ambiente de hiperconectividade (Datafolha, 2024). A utilização de influenciadores digitais amplia a percepção de normalidade e de acessibilidade das apostas, uma vez que os conteúdos são produzidos de maneira descontraída, com linguagem próxima e informal, sugerindo que o ato de apostar é um comportamento comum, até mesmo desejável.

A ascensão da profissão de influenciador digital constitui um dos fenômenos mais marcantes da chamada economia da atenção na era digital, transformando o modo como marcas se comunicam e como os consumidores tomam decisões. Apesar de sua crescente relevância social e econômica, a atividade ainda carece de regulamentação específica no Brasil. Contudo, há diversas iniciativas legislativas em tramitação que visam estabelecer parâmetros jurídicos mínimos para a publicidade digital e para o exercício dessa atividade.

Entre elas, destaca-se o PL 4.933/2023, que dispõe sobre a contratação de influenciadores digitais para campanhas publicitárias envolvendo ativos virtuais, com o objetivo de aumentar a transparência e a responsabilidade sobre esse tipo de promoção (Brasil, 2023d). Também se pode citar o PL 2.985/2023, conhecido como

PL das *bets*, que estabelece regras para a publicidade de casas de apostas e restringe o uso da imagem de artistas, atletas e influenciadores na divulgação dessas plataformas (Brasil, 2023b).

Outra proposta relevante é o projeto de regulamentação da atividade de influenciador digital aprovado em comissão da Câmara dos Deputados, que define formalmente quem pode ser considerado influenciador digital e cria mecanismos de proteção, inclusive para influenciadores mirins, permitindo que o Poder Judiciário discipline ou autorize sua atuação (Câmara dos Deputados, 2024).

Soma-se a isso, o PL 2.628/2022, também chamado de ECA Digital, que reforça a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais e cria regras para a publicidade direcionada a esse público (Brasil, 2022). Por fim, há o PL 3.914/2023, conhecido como Lei Larissa Manoela, que visa proteger os direitos financeiros de crianças e adolescentes artistas ou influenciadores, estabelecendo mecanismos de controle sobre a administração de seus ganhos (Brasil, 2023c).

Essas iniciativas indicam uma movimentação crescente do legislador brasileiro para regular a atuação dos influenciadores digitais e a publicidade *online*, de modo a equilibrar liberdade de expressão, proteção de consumidores e integridade do ambiente digital.

A ausência de um marco normativo consolidado permite que influenciadores utilizem estratégias de comunicação com alto poder de persuasão, sem que haja mecanismos eficazes de controle ou responsabilização proporcional ao impacto causado sobre seus seguidores.

Esses profissionais têm um poder de alcance e persuasão maior do que mídias tradicionais, explorando técnicas de engajamento algorítmico. O papel desempenhado pelos influenciadores digitais vai além da mera divulgação de produtos ou serviços: trata-se de um mecanismo de legitimação social, em que a associação entre a figura pública e determinado consumo cria um efeito de aspiracionalidade.

No caso das apostas esportivas *online*, esse processo adquire contornos ainda mais delicados. A associação entre o estilo de vida ostentado por grandes personalidades da *internet* e a prática das apostas transmite a ideia de que ganhos financeiros expressivos seriam uma consequência natural e acessível a qualquer consumidor. Esse discurso, no entanto, mascara os riscos financeiros envolvidos e

pode induzir indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica a tomar decisões arriscadas, acreditando ser possível alcançar ascensão social rápida por meio do jogo e ficar rico como os ídolos digitais.

Nesse contexto, a chamada “ilusão de riqueza” propagada nas redes sociais configura não apenas uma questão de ética publicitária, mas um problema jurídico-econômico de grande relevância. A indução de comportamentos de risco, por meio da associação de figuras de prestígio social ao consumo de apostas digitais, exige um olhar regulatório mais atento, sob pena de se perpetuar um modelo em que o *marketing* digital funciona como vetor de desigualdade e de transferência injusta de riscos para os setores mais fragilizados da sociedade.

As investigações conduzidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito sobre as apostas *online* revelaram a utilização de estratégias altamente questionáveis nesse mercado. Relatórios oficiais apontaram que determinados influenciadores chegaram a participar de campanhas publicitárias utilizando perfis falsos, previamente programados para obter ganhos durante transmissões ao vivo, a fim de reforçar a facilidade de ganho e a credibilidade da plataforma perante o público. Além disso, surgiram indícios de que contratos publicitários teriam sido instrumentalizados como mecanismos de lavagem de dinheiro, aproveitando-se da ausência de regulação robusta e da dificuldade de rastreio em ambientes digitais (Silva, 2025).

Esse tipo de prática levanta sérias preocupações quanto à transparência e à proteção do consumidor, uma vez que configura potencial fraude publicitária. Segundo o art. 36 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), toda publicidade deve ser veiculada de forma que o consumidor a identifique claramente como tal, sendo vedada a prática de publicidade enganosa ou abusiva (arts. 37 e 38). Nesse sentido, a propaganda por influenciadores que dissimula a natureza publicitária do conteúdo, ao encenar experiências pessoais fictícias, afronta diretamente a legislação consumerista e o princípio da boa-fé objetiva.

Do ponto de vista regulatório, as Portarias SPA/MF já avançaram ao estabelecer limites para a publicidade de apostas, mas ainda não contemplam de forma expressa o fenômeno da “publicidade de influência”. Em paralelo, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) tem se manifestado sobre a necessidade de transparência em campanhas digitais, exigindo que influenciadores identifiquem seus conteúdos como publicidade. Contudo, a ausência de normas

específicas para o setor de apostas *online* deixa espaço para abusos, sobretudo porque esse tipo de propaganda tem maior alcance junto a públicos vulneráveis, como jovens e adolescentes (Araújo, 2024).

Portanto, a regulação da publicidade das apostas digitais deve contemplar também a atividade dos influenciadores, impondo-lhes deveres de transparência e veracidade, de modo a prevenir fraudes e assegurar o equilíbrio nas relações de consumo. Como observa Marques (2019), a vulnerabilidade informacional do consumidor exige especial proteção no ambiente digital, em que as técnicas de persuasão são potencializadas pela personalização de conteúdo e pelo apelo à confiança na figura do influenciador.

O Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes envolvendo publicidade de cigarros e demais produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, tem reafirmado que a liberdade de expressão empresarial não é absoluta, devendo ser compatibilizada com outros valores constitucionais, sobretudo a proteção da saúde pública. Aplicar a mesma lógica às apostas *online* significa reconhecer que a indução publicitária, se não regulada, compromete direitos fundamentais e produz externalidades negativas para a coletividade.

As restrições publicitárias introduzidas pela Lei n. 14.790/2023, como a vedação de anúncios que apresentem as apostas como fonte de renda ou alternativa ao emprego, constituem passo relevante para alinhar o setor às diretrizes de proteção do consumidor. Contudo, a ausência de critérios mais objetivos e de mecanismos fiscalizatórios eficazes compromete a efetividade dessas disposições.

A prática demonstra que a publicidade das apostas *online* segue amplamente disseminada em horários e meios de grande alcance, atingindo públicos vulneráveis, inclusive menores de idade, o que contraria o espírito da lei.

Nesse sentido, o marco regulatório brasileiro ainda não assegura um controle proporcional e preventivo sobre a indução ao consumo, diferentemente de países que optaram por restrições mais severas ou até pelo banimento da publicidade de apostas. A legislação, portanto, apresenta fragilidade ao não estabelecer garantias concretas de fiscalização, o que compromete a função de tutela do consumidor e o equilíbrio da ordem econômica constitucional.

4.5 Impacto fiscal e arrecadatário

O impacto fiscal e arrecadatário da regulamentação das apostas *online* constitui um dos pontos nevrálgicos da Lei n. 14.790/2023, sendo inclusive uma das justificativas centrais para a sua aprovação. Do ponto de vista econômico, a tributação do setor de apostas representa uma oportunidade de ampliação da base de receitas públicas, com potencial para financiar políticas sociais e reduzir déficits fiscais. Ao mesmo tempo, a estrutura tributária deve ser calibrada para evitar excessos que comprometam a atratividade do mercado formal, incentivando a evasão para plataformas não licenciadas.

A Lei n. 14.790/2023 adota como base de cálculo o *Gross Gaming Revenue* (GGR), conceito amplamente utilizado em jurisdições maduras, como Reino Unido, Espanha e Itália. O GGR corresponde à receita líquida das operadoras após o pagamento dos prêmios aos apostadores, refletindo de forma mais precisa a margem de exploração econômica da atividade. Essa mudança de paradigma, em relação à incidência sobre o volume bruto de apostas, busca aproximar a carga tributária da capacidade contributiva efetiva do setor (Carneiro, 2025).

Estudos do Instituto Brasileiro de Jogo Responsável (Instituto Brasileiro de Jogo Responsável, 2024) estimam que o mercado de apostas *online* no Brasil poderia gerar arrecadação anual entre R\$6 bilhões e R\$12 bilhões apenas em tributos federais, dependendo da maturidade do mercado e da taxa de adesão das operadoras à formalidade. Esse montante, se adequadamente direcionado, representa importante reforço ao orçamento público, especialmente em áreas como saúde e educação, que receberam destinações prioritárias na própria lei (art. 51 da Lei 14.790/2023).

Do ponto de vista macroeconômico, a tributação sobre apostas configura uma tributação pigouviana, isto é, um instrumento de política fiscal voltado não apenas à arrecadação, mas também à internalização de externalidades negativas associadas ao setor, como o aumento de casos de ludopatia, endividamento e custos de fiscalização estatal (Stiglitz, 1989). Ao tributar a atividade, o Estado captura parte da renda gerada para custear políticas de prevenção e tratamento, alinhando-se ao princípio do poluidor-pagador em sua dimensão econômica.

No entanto, a Análise Econômica do Direito alerta que níveis excessivos de tributação podem gerar efeitos perversos. Conforme afirma Posner (1998), a eficiência

normativa depende de encontrar um ponto de equilíbrio entre maximização da receita e minimização da evasão. Se a carga tributária superar o que o mercado considera aceitável, ocorre incentivo à informalidade, ao uso de plataformas estrangeiras sem licença e até mesmo ao desenvolvimento de mercados ilícitos paralelos, comprometendo a finalidade arrecadatória.

A experiência internacional mostra que alíquotas de GGR entre 10% e 15% tendem a garantir equilíbrio entre arrecadação e competitividade do mercado (UK Gambling Commission, 2023). A escolha do percentual de 12% pelo legislador brasileiro segue essa lógica, situando-se em patamar intermediário, compatível com boas práticas regulatórias. Países que adotaram taxas superiores a 25% observaram retração no número de operadores e queda no volume de apostas formais, com migração para plataformas não reguladas (Williams; Rehm, 2021).

Outro ponto importante é a destinação dos recursos arrecadados. O art. 51 da Lei n. 14.790/2023 vincula o produto da arrecadação a áreas sociais estratégicas, como educação básica, saúde, segurança pública e esportes, buscando conferir caráter redistributivo à tributação. Trata-se de uma forma de transformar uma atividade potencialmente geradora de danos sociais em fonte de financiamento de políticas de mitigação, o que fortalece a legitimidade da regulação (Canotilho, 2003).

A Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda divulgou, em 2025, que apenas no primeiro semestre de vigência plena do marco regulatório foram arrecadados R\$ 3,8 bilhões em tributos federais, além de R\$ 2,2 bilhões em outorgas de autorização e R\$ 49 milhões em taxas de fiscalização. Esse resultado preliminar demonstra o potencial de crescimento da receita pública à medida que mais operadores obtêm licenciamento e regularizam suas operações (Agência Gov., 2025).

Sob a ótica da análise custo-benefício, é preciso avaliar não apenas o incremento da receita, mas também os custos fiscais indiretos. Parte da arrecadação deve ser destinada à cobertura de externalidades negativas, como aumento de demandas no SUS por tratamento de ludopatia, programas de educação financeira e fortalecimento dos mecanismos de fiscalização. Caso contrário, o benefício líquido para a sociedade pode ser reduzido (Rawls, 2002).

Outro aspecto crucial é a justiça fiscal. O Imposto de Renda de 15% sobre os prêmios líquidos incide de forma uniforme, sem considerar a capacidade contributiva do apostador, o que pode ter caráter regressivo em casos de prêmios de baixo valor.

Algumas jurisdições adotam faixas de isenção ou deduções para ganhos inferiores a determinados patamares, buscando maior progressividade (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023).

No campo do federalismo fiscal, surge a discussão sobre a participação de estados e municípios na arrecadação. Atualmente, a tributação é concentrada na União, mas a crescente relevância econômica do setor tem impulsionado o debate sobre partilha de receitas, à semelhança do que ocorre com a exploração de petróleo e gás natural. A descentralização poderia potencializar o financiamento de políticas locais, mas também aumentaria a complexidade arrecadatória (Aragão, 2022).

Outro desafio é o combate à evasão fiscal. A digitalização dos meios de pagamento permite rastreamento eficiente das transações, mas também abre espaço para uso de criptomoedas e mecanismos de anonimização. A integração de bases de dados entre Banco Central, COAF, Receita Federal e SPA/MF é fundamental para reduzir brechas e evitar perda de arrecadação (Borghi, 2022).

Do ponto de vista da teoria de jogos, pode-se modelar a relação entre Estado e operadores como um jogo de *compliance*, no qual o nível de fiscalização e a probabilidade de punição influenciam a decisão de sonegar ou cumprir obrigações. Quanto maior a percepção de risco e o custo esperado da sanção, maior o incentivo ao cumprimento voluntário. Assim, investimentos em fiscalização tecnológica têm efeito multiplicador sobre a arrecadação (Becker, 1968).

É importante ressaltar também o papel da elasticidade-preço da demanda por apostas. Caso a carga tributária seja repassada integralmente ao consumidor, o aumento do custo das apostas pode reduzir o volume total de participação. Estudos do *European Gaming and Betting Association* (European Gaming and Betting Association, 2022) indicam que a demanda por apostas é relativamente inelástica no curto prazo, mas tende a se ajustar no longo prazo diante de preços persistentemente altos.

Outro efeito esperado é a formalização de empresas e trabalhadores do setor, com consequente aumento de contribuições previdenciárias e geração de empregos diretos e indiretos. O mercado regulado demanda profissionais de tecnologia, *compliance*, *marketing*, estatística e atendimento ao cliente, ampliando a base de arrecadação de contribuições sociais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024).

A análise fiscal deve considerar ainda os efeitos de segunda ordem. Parte da renda gerada pelos prêmios é reinserida na economia real por meio de consumo, gerando arrecadação adicional de ICMS, ISS e tributos indiretos. No entanto, estudos como o do Instituto Locomotiva (2024) indicam que boa parte desses ganhos é reinvestida em novas apostas, limitando o efeito multiplicador sobre o PIB.

Outro ponto é a concorrência fiscal internacional. Países que oferecem regimes tributários mais favoráveis podem atrair operadores a se estabelecerem fora do Brasil, reduzindo a base de incidência doméstica. Isso reforça a necessidade de acordos de cooperação internacional e troca de informações tributárias para evitar a erosão de receitas (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2012).

Adicionalmente, é recomendável a implementação de análises de impacto regulatório (AIR) periódicas para reavaliar a eficiência da política tributária e ajustar alíquotas conforme a evolução do mercado. Essa prática é adotada em países da União Europeia e contribui para manter o equilíbrio entre arrecadação e competitividade (Sunstein, 2014).

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a tributação deve respeitar os princípios da legalidade, anterioridade e capacidade contributiva (CF, art. 150), sob pena de insegurança jurídica. Mudanças repentinas nas alíquotas ou na base de cálculo sem período de transição podem desestimular investimentos e comprometer a confiança dos agentes econômicos (Ávila, 2018).

Por fim, cabe ressaltar que o impacto arrecadatório deve ser interpretado de forma integrada ao impacto social. A maximização da receita não pode ser buscada de forma dissociada da mitigação dos danos. O sucesso da política fiscal depende de construir um ciclo virtuoso, no qual a arrecadação financia programas de prevenção, educação e fiscalização, que por sua vez reduzem os custos sociais e aumentam a legitimidade do setor.

Assim, a análise do impacto fiscal e arrecadatório das apostas *online* no Brasil revela um cenário promissor, mas que exige monitoramento constante, sofisticação tecnológica e compromisso institucional para evitar fuga de receitas e garantir que os recursos sejam efetivamente aplicados em benefício da coletividade.

No plano arrecadatório, a Lei n. 14.790/2023 consolidou o modelo de tributação baseado no *Gross Gaming Revenue*, em consonância com práticas internacionais. Embora essa sistemática favoreça maior previsibilidade fiscal e aumente a base de

arrecadação, observa-se que a destinação dos recursos não está vinculada de forma efetiva a políticas de prevenção e tratamento dos impactos sociais negativos do jogo.

O desenho normativo prioriza a geração de receitas para setores diversos, como educação e saúde, mas não estabelece garantias de que tais valores serão aplicados diretamente no enfrentamento da ludopatia ou no combate ao endividamento decorrente das apostas.

Dessa forma, o modelo brasileiro privilegia a arrecadação estatal em detrimento da proteção social, revelando que a legislação ainda não equilibra de forma satisfatória os custos e benefícios da atividade. Assim, a norma se mostra parcialmente adequada, mas insuficiente ao objetivo constitucional de promover justiça social em paralelo ao desenvolvimento econômico.

5 ANÁLISE CRÍTICA DA EFETIVIDADE DA LEI N. 14.790/2023 E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

A presente seção tem como finalidade realizar uma síntese analítica e crítica dos elementos desenvolvidos nos capítulos anteriores, mobilizando os fundamentos teóricos e constitucionais da regulação econômica (Capítulo 1), os principais dispositivos normativos da Lei n. 14.790/2023 (Capítulo 2), e os impactos sociais e econômicos observados das apostas *online* no Brasil (Capítulo 3). O objetivo é avaliar em que medida o marco legal instituído pela Lei n. 14.790/2023 demonstra efetividade prática na conciliação entre formalização do setor, proteção de direitos fundamentais e garantia da segurança jurídica, elementos indispensáveis à ordem econômica constitucional.

Nesse sentido, a análise está estruturada em torno de três dimensões centrais: (i) a capacidade da legislação em promover a formalização do mercado, ampliando a arrecadação fiscal e reduzindo a atuação de operadores informais; (ii) a suficiência dos mecanismos normativos e institucionais para assegurar a tutela de direitos fundamentais, em especial a proteção do consumidor e a mitigação de riscos sociais decorrentes da ludopatia e do endividamento; e (iii) a consolidação da segurança jurídica como elemento estruturante da atividade, prevenindo retrocessos normativos, reduzindo incertezas e garantindo coerência regulatória.

A partir desse diagnóstico, serão apresentadas propostas de aprimoramento normativo e institucional, pautadas não apenas na identificação das fragilidades da lei e de sua implementação, mas também na incorporação de boas práticas internacionais observadas em modelos regulatórios que lograram maior equilíbrio entre liberdade econômica, justiça social e previsibilidade jurídica. Busca-se, assim, contribuir para o amadurecimento do marco regulatório nacional, de modo que a regulação das apostas *online* no Brasil se consolide como política pública legítima, eficiente e constitucionalmente adequada.

5.1 Alcance jurídico e constitucional

A Lei n. 14.790/2023 inaugura, no plano infraconstitucional, um regime jurídico de exploração das apostas de quota fixa que pretende compatibilizar a livre iniciativa com a proteção do interesse público na economia digital. Seu alcance constitucional precisa ser aferido a partir de três planos analíticos entrelaçados: a conformidade estrutural com a ordem econômica desenhada pela Constituição de 1988; a matriz de competências e os limites do poder regulamentar na implementação do novo marco; e a tutela de direitos fundamentais diretamente afetados pelo fenômeno das apostas *online*, notadamente a defesa do consumidor, a proteção da criança e do adolescente, a saúde (inclusive mental) e a proteção de dados pessoais.

No primeiro plano, a Constituição fixa, no art. 170, a arquitetura da ordem econômica: valorização do trabalho humano e livre iniciativa, finalisticamente orientadas à justiça social. Dela irradiam princípios como a livre concorrência (inc. IV), a defesa do consumidor (inc. V), a redução das desigualdades regionais e sociais (inc. VII) e a busca do pleno emprego (inc. VIII). A exploração econômica das apostas, por sua natureza de alto risco social e elevada liquidez financeira, só se legitima quando os ganhos privados são condicionados por contrapesos regulatórios capazes de: prevenir externalidades negativas (endividamento, ludopatia, lavagem de dinheiro); internalizar custos sociais por meio de desenho tributário e obrigações de integridade; e assegurar transparência e segurança jurídica nas relações com consumidores e o Estado. A lei, ao positivar critérios de autorização, *compliance* e fiscalização, dialoga com essa arquitetura, mas sua efetividade constitucional depende do grau em que, na prática, esses dispositivos se mostram capazes de equilibrar eficiência alocativa com proteção de vulneráveis.

No segundo plano, a matriz de competências e os limites do poder regulamentar são decisivos. Compete à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios e editar normas gerais sobre consumo e direito econômico. Ao Poder Executivo federal cabe sancionar, promulgar, bem como expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei (CF, art. 84, IV). Isso é concretizado pela Lei n. 14.790/2023, ao atribuir ao Ministério da Fazenda, via Secretaria de Prêmios e Apostas, as funções de autorização, monitoramento e edição de portarias técnicas.

O terceiro plano envolve a densidade de direitos fundamentais afetados. A defesa do consumidor é direito fundamental (art. 5º, XXXII) e princípio da ordem econômica (art. 170, V): converte-se em dever estatal de proteção que vai além da retórica programática. Em ambiente digital, a assimetria de informação e de poder algorítmico exige deveres reforçados de informação clara e adequada, transparência sobre probabilidades e riscos, mecanismos de autolimitação e autoexclusão, atendimento acessível e resolução de conflitos.

A publicidade deve observar especial restrição quando possa alcançar crianças e adolescentes (CF, art. 227), cuja hipervulnerabilidade no ecossistema de plataformas demanda *standards* protetivos, sem prejuízo da liberdade de expressão comercial, que é relativa e ponderável (CF, art. 220, §3º). A saúde (art. 196), incluindo saúde mental, impõe ao Estado deveres positivos de prevenção, tratamento e informação: a regulação setorial não se exaure em *compliance* financeiro; deve articular-se com o SUS, com políticas de educação financeira e com a atenção psicossocial voltada ao jogo problemático.

Por fim, a proteção de dados pessoais (Lei n. 13.709/2018) agrega outro vetor constitucional: operadores devem minimizar dados, ter base legal clara, realizar relatórios de impacto para tratamentos de alto risco (perfis comportamentais sensíveis), garantir governança de segurança e observar transferências internacionais com salvaguardas adequadas.

O alcance constitucional também depende da coerência intersistêmica entre a Lei n. 14.790/2023 e diplomas conexos: Lei n. 9.613/1998 (lavagem de dinheiro), Código de Defesa do Consumidor, LGPD, Lei do Desporto e normativas do Banco Central e UIF/COAF. Numa economia de plataformas, a regulação eficaz é multicamada: a lei setorial não substitui o microssistema de defesa do consumidor, nem o regime antilavagem, nem a governança de dados. Quanto mais integrada for a execução administrativa maior o alcance prático do diploma e menor a fricção constitucional.

Por fim, importa sublinhar que a Constituição de 1988 não impõe hostilidade *a priori* aos jogos e apostas; ela condiciona sua exploração a um modelo regulador que previne danos, protege vulneráveis, combate ilícitos econômicos e promove justiça social. Nessa chave, a Lei n. 14.790/2023 tem alcance constitucional positivo na medida em que: reduz a informalidade e eleva a previsibilidade; vincula a atividade a

obrigações de integridade e proteção; e cria vetores de cooperação entre órgãos. Contudo, seu alcance é condicionado pela implementação efetiva da lei: sem capacidade de fiscalização, transparência algorítmica, contenção publicitária eficaz e políticas públicas de saúde e educação financeira, o desenho normativo pode fracassar no teste de proporcionalidade e desalinho com a ordem econômica constitucional, convertendo-se em instrumento arrecadatário incapaz de tutelar direitos. Em síntese, a constitucionalidade formal é necessária, mas a constitucionalidade material e prática é que definirá o verdadeiro alcance da lei.

Assim, ainda que a Lei n. 14.790/2023 busque legitimar o setor, há dúvidas quanto à sua adequação em assegurar o equilíbrio entre liberdade econômica e proteção social, sobretudo diante da velocidade e complexidade do ambiente digital.

5.2 Propostas de aprimoramento legislativo e regulatório

A consolidação do mercado de apostas *online* no Brasil exige que o marco normativo vigente evolua de modo coerente com os princípios da ordem econômica estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, especialmente aqueles que preveem a defesa do consumidor, a função social da atividade econômica e a valorização da dignidade da pessoa humana. A Lei n. 14.790/2023 representa um avanço no sentido de disciplinar o setor, mas ainda carece de instrumentos complementares capazes de assegurar um equilíbrio efetivo entre liberdade de iniciativa e proteção social.

Em primeiro lugar, propõe-se que as futuras alterações legislativas reforcem o papel da responsabilidade moral e social das plataformas de apostas, exigindo delas não apenas o cumprimento de obrigações fiscais e operacionais, mas também a implementação de políticas de integridade e prevenção de danos psíquicos aos usuários. Essa abordagem moral está em consonância com a concepção de “economia com propósito”, defendida por Amartya Sen (2010), que associa o desenvolvimento econômico ao florescimento humano e à ampliação das liberdades reais.

Nesse sentido, recomenda-se que as empresas licenciadas sejam obrigadas a desenvolver programas de jogo responsável supervisionados por órgãos públicos e acompanhados por relatórios periódicos sobre práticas de publicidade, limites de

apostas e mecanismos de autoexclusão. A experiência internacional demonstra que tais mecanismos são essenciais para conter o vício e reduzir a exposição de grupos vulneráveis. No entanto, mais do que importar modelos estrangeiros, é preciso adaptá-los à realidade social e cultural brasileira.

Além disso, a legislação deveria instituir fundos públicos destinados à prevenção e tratamento de transtornos de jogo, alimentados por percentuais da arrecadação tributária do setor. Essa medida não apenas se harmoniza com o princípio da solidariedade social, mas também traduz o compromisso moral do Estado com a mitigação dos efeitos negativos de uma atividade que, embora lícita, pode gerar sofrimento e endividamento. Como destaca Cortina (2013), uma economia eticamente orientada deve subordinar o lucro ao bem comum, especialmente em setores que lidam com vulnerabilidades humanas.

Outro ponto de aprimoramento refere-se à necessidade de transparência nos fluxos financeiros e de informação. As plataformas devem ser compelidas a divulgar, de forma acessível e verificável, as probabilidades reais de ganho, a destinação dos recursos arrecadados e os mecanismos de controle interno. A ausência de clareza gera assimetria de informações e compromete a confiança do consumidor, como já advertia Gaban (2002) ao tratar das falhas de mercado provocadas pela opacidade informacional.

Também se recomenda a criação de indicadores nacionais de monitoramento do impacto social e econômico das apostas, a serem desenvolvidos em parceria entre o Estado, universidades e entidades do terceiro setor. Tais indicadores permitiriam medir, de forma contínua, os efeitos sobre saúde mental, endividamento, geração de empregos e arrecadação, favorecendo uma política pública baseada em evidências e responsabilidade social.

Em complemento, sugere-se que a regulação evolua no sentido de reconhecer a dimensão educacional e preventiva das políticas de comunicação. As campanhas publicitárias, além de restrições etárias, devem incluir mensagens educativas sobre riscos financeiros e psicológicos. Essa proposta se alinha ao princípio da proteção integral, previsto no art. 227 da Constituição Federal, e à defesa da boa-fé objetiva nas relações de consumo.

Outra medida de aprimoramento envolve o fortalecimento da cooperação interinstitucional entre o Ministério da Fazenda, o Ministério da Saúde e o Ministério

da Educação, de modo a integrar políticas de fiscalização, tratamento de vícios e educação financeira. Essa atuação transversal é essencial para dar concretude ao art. 170 da Constituição, que estabelece a função social e a justiça como fundamentos da atividade econômica.

No campo técnico-regulatório, é necessário aperfeiçoar os critérios de licenciamento das operadoras. Propõe-se que as licenças estejam condicionadas não apenas à capacidade financeira das empresas, mas também à comprovação de programas de governança ética e de conformidade com normas ambientais, trabalhistas e de proteção de dados, em consonância com os pilares do *Environmental, Social and Governance* (ESG).

Do ponto de vista fiscal, as propostas de aprimoramento devem buscar a simplificação tributária e a eficiência na arrecadação, garantindo que o retorno financeiro do setor contribua para o financiamento de políticas públicas. Inspirando-se em experiências internacionais, como o modelo do Reino Unido e da Dinamarca, a regulamentação deve equilibrar competitividade e equidade, sem privilegiar grandes conglomerados em detrimento de operadores locais.

No entanto, a simples transposição de práticas estrangeiras não é suficiente. O Brasil precisa construir um modelo próprio, fundado em seus valores constitucionais e em uma compreensão moral da economia. Como argumenta Habermas (2011), a legitimidade de uma norma depende de sua aceitação racional no espaço público, o que exige diálogo entre governo, sociedade e mercado.

Nesse sentido, é recomendável a criação de conselhos consultivos multissetoriais no âmbito da Secretaria de Prêmios e Apostas, com participação de representantes da sociedade civil, especialistas em saúde pública, entidades religiosas e órgãos de defesa do consumidor. Esses conselhos permitiriam incorporar a ética do cuidado e a proteção da dignidade humana nas decisões regulatórias.

Outro aspecto crucial refere-se à publicidade e ao patrocínio esportivo. É preciso estabelecer critérios mais rigorosos para evitar a normalização do jogo entre adolescentes e jovens adultos. Como aponta Bauman (2011), a cultura do consumo tende a transformar o lazer em compulsão, o que torna imprescindível a regulação ética da exposição midiática das apostas.

Além disso, o aprimoramento regulatório deve considerar a inclusão de cláusulas de responsabilidade moral nos contratos de licença, prevendo sanções

específicas para empresas que promovam práticas de incentivo ao jogo patológico. Essa inovação jurídica reforçaria a ideia de que a licitude econômica não dispensa o dever moral de proteção à sociedade.

A proposta também envolve o fortalecimento dos mecanismos de *compliance* moral e social, integrando-os ao processo de auditoria das empresas licenciadas. Tal abordagem é defendida por Sen (2010) e Cortina (2013), que destacam a interdependência entre ética e eficiência econômica. Ao associar desempenho empresarial à responsabilidade social, cria-se um círculo virtuoso de confiança e legitimidade.

Em médio e longo prazo, recomenda-se que a legislação evolua para instituir um sistema nacional de integridade das apostas *online*, com base em princípios éticos, transparência, governança e prevenção de riscos sociais. Esse sistema serviria como parâmetro de certificação e credibilidade das operadoras perante o consumidor e o Estado.

Por fim, é imprescindível que a regulação brasileira avance na direção de uma ordem econômica moralmente sustentável, que reconheça a dignidade humana como limite e finalidade da atividade econômica. A Lei n. 14.790/2023 precisa, portanto, ser compreendida não apenas como um instrumento de arrecadação e formalização de mercado, mas como parte de um projeto ético de desenvolvimento. A efetividade da regulação das apostas dependerá de sua capacidade de harmonizar racionalidade econômica, justiça social e responsabilidade moral.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho partiu da seguinte pergunta de pesquisa: a regulamentação estabelecida pela Lei n. 14.790/2023 é adequada para assegurar, simultaneamente, a formalização do mercado de apostas *online*, a proteção de direitos fundamentais dos consumidores e a segurança jurídica exigida pela ordem econômica constitucional? Ao longo da dissertação, buscou-se analisar criticamente as disposições normativas da lei, confrontando-as com os fundamentos constitucionais, com os impactos sociais e econômicos verificados e com experiências internacionais de regulação.

No tocante à formalização do mercado, a pesquisa demonstrou que a Lei n. 14.790/2023 avança de maneira significativa. Ao estabelecer critérios de outorga, fiscalização e arrecadação, a lei cria mecanismos capazes de atrair operadores para a legalidade e reduzir a atuação clandestina. Essa formalização se traduz não apenas em maior arrecadação fiscal, mas também na criação de um ambiente competitivo regulado, em que agentes passam a responder a regras claras. Contudo, persistem desafios, sobretudo quanto à efetividade da fiscalização e à capacidade institucional do Estado de monitorar o cumprimento das normas. Assim, a lei pode ser considerada adequada em termos de desenho normativo, mas sua efetividade prática dependerá da estrutura administrativa destinada à sua implementação.

No que se refere à proteção dos direitos fundamentais dos consumidores, constatou-se que a lei apresenta avanços, mas ainda não atinge plena suficiência. A previsão de medidas para prevenção da ludopatia, mecanismos de autorregulação responsável e exigências de transparência são passos importantes. Todavia, a ausência de instrumentos mais robustos de proteção, como limites universais de depósito, sistemas de bloqueio voluntário integrados e programas de apoio a jogadores problemáticos financiados pelo setor, revela que a legislação brasileira ainda está aquém de modelos internacionais mais protetivos. Portanto, embora adequada em termos de reconhecimento da necessidade de proteção, a lei não se mostra suficiente para assegurar, de forma ampla e efetiva, os direitos fundamentais dos consumidores.

Quanto à segurança jurídica, a Lei n. 14.790/2023 contribui para reduzir a instabilidade que caracterizou historicamente o setor de jogos e apostas no Brasil. Ao

consolidar um marco regulatório específico e conferir previsibilidade normativa, a norma cria condições mais seguras para investidores e operadores, além de alinhar-se ao princípio constitucional da livre iniciativa. Entretanto, a lei apresenta lacunas que podem comprometer a estabilidade de longo prazo, como a ausência de detalhamento em alguns pontos cruciais e a dependência excessiva de regulamentação infralegal. Esse cenário gera o risco de mudanças frequentes e de interpretações divergentes, fragilizando a segurança jurídica.

Dessa forma, ao avaliar a primeira dimensão, formalização, conclui-se que a Lei n. 14.790/2023 é adequada em termos normativos e tem potencial para promover a integração do mercado à legalidade, mas sua eficácia prática dependerá da atuação contínua e eficiente das autoridades responsáveis. A hipótese de adequação, portanto, se confirma parcialmente, condicionada à implementação efetiva.

Na segunda dimensão, proteção de direitos fundamentais dos consumidores, a conclusão aponta que a legislação avança em pontos relevantes, mas não é suficiente para garantir tutela integral. A hipótese de adequação não se confirma integralmente, uma vez que persistem fragilidades e insuficiências regulatórias em comparação a padrões internacionais.

Já na terceira dimensão, segurança jurídica, a lei proporciona avanços inegáveis ao estabelecer um marco regulatório próprio, mas a falta de detalhamento legislativo e a dependência de atos regulamentares futuros comprometem a plena estabilidade normativa. A hipótese de adequação, portanto, confirma-se apenas em parte.

Assim, a análise sistemática das três dimensões permite afirmar que a Lei n. 14.790/2023 representa um passo fundamental para a regulação do mercado de apostas *online* no Brasil, mas não é totalmente adequada para atender simultaneamente aos três objetivos constitucionais analisados. A hipótese inicial do trabalho é, portanto, confirmada apenas parcialmente.

Esse resultado não invalida a importância da lei, mas reforça a necessidade de aprimoramentos contínuos. A formalização requer fortalecimento institucional para fiscalização. A proteção dos consumidores demanda medidas adicionais de prevenção e apoio. A segurança jurídica exige maior detalhamento legislativo e estabilidade normativa.

Ademais, a comparação com experiências internacionais demonstrou que países que alcançaram maior equilíbrio entre liberdade econômica, arrecadação e proteção social foram aqueles que adotaram modelos regulatórios dinâmicos, com atualização constante de regras e forte capacidade de *enforcement* estatal. O Brasil, portanto, deve caminhar nesse sentido.

A contribuição central deste estudo reside em oferecer uma avaliação crítica da Lei n. 14.790/2023 a partir de um tripé analítico que dialoga diretamente com os fundamentos constitucionais da ordem econômica. A análise evidencia que a adequação regulatória não pode ser medida apenas pela existência de dispositivos legais, mas também por sua efetividade prática e por sua capacidade de harmonizar interesses econômicos e sociais.

Dessa forma, a pesquisa reafirma a relevância de se pensar a regulação do mercado de apostas não apenas como um mecanismo de arrecadação fiscal ou de atração de investimentos, mas sobretudo como uma política pública capaz de proteger direitos fundamentais e garantir estabilidade jurídica.

Conclui-se, portanto, que a Lei n. 14.790/2023 é um marco importante, mas ainda incompleto. Sua adequação para assegurar simultaneamente a formalização, a proteção de direitos fundamentais e a segurança jurídica depende de ajustes normativos, fortalecimento institucional e acompanhamento contínuo de seus resultados práticos.

Por fim, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem a análise dos efeitos concretos da lei após sua plena implementação, investigando dados empíricos sobre arrecadação, incidência de ludopatia, volume de litígios e percepção de segurança jurídica por parte dos operadores. Esse acompanhamento permitirá verificar, com maior precisão, se as fragilidades apontadas poderão ser superadas ao longo do tempo, consolidando um modelo regulatório equilibrado e constitucionalmente adequado para o Brasil.

A efetividade da Lei n. 14.790/2023 dependerá de sua capacidade de unir a racionalidade econômica à responsabilidade moral. A regulação das apostas *online* deve refletir não apenas o compromisso com a arrecadação e com a formalização do mercado, mas também com a proteção ética do cidadão, promovendo um modelo de economia moralmente sustentável, em consonância com os valores fundantes da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. **Febraban vê risco no uso de bets para lavagem de dinheiro do crime**. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/febraban-ve-risco-no-uso-de-bets-para-lavagem-de-dinheiro-do-crime> Acesso em: 25 ago. 2025.
- AGÊNCIA GOV. Ministério da Fazenda. **Governo implanta primeiro sistema para regular mercado de jogos e apostas do Brasil**. 2025. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202501/governo-implanta-primeiro-sistema-para-regular-mercado-de-jogos-e-apostas-do-brasil> . Acesso em: 17 ago. 2025.
- AGÊNCIA SENADO. **Mais de 22 milhões de pessoas apostaram nas 'bets' no último mês, revela DataSenado**. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/10/01/mais-de-22-milhoes-de-pessoas-apostaram-nas-bets-no-ultimo-mes-revela-datasenado> Acesso em: 25 ago. 2025
- ALENCAR, Márcio Greick Pereira de; RIBEIRO, Neide Aparecida. **A legalização dos jogos de azar no Brasil: propostas legislativas, impactos econômicos e sociais**. REASE — Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, São Paulo, v. 11, n. 4, abr. 2025.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais DSM-5**. 5. ed. 2014. Disponível em: <https://membros.analisispsicologia.com.br/wp-content/uploads/2024/06/DSM-V.pdf> Acesso em: 25 de ago. 2025
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- ARAÚJO, Pedro Heitor de. **A responsabilidade dos influenciadores em publicidade de apostas**. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaao/a-responsabilidade-dos-operadores-em-publicidade-de-apostas/>. Acesso em: 15 set. 2025.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). **Gastos com bets atrasam o ingresso dos brasileiros na graduação**. 2025. Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/5147/gastos-com-bets-atrasam-o-ingresso-dos-brasileiros-na-graduacao> Acesso em: 26 ago. 2025.
- ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive regulation: transcending the deregulation debate**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores**. Brasília, set. 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: 25 ago. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual de 2023 do Banco Mundial**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2023. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/099350010112333793> .Acesso em: 25 ago. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para Consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BECKER, Gary. **Crime and punishment: an economic approach**. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

BORGHI, B. T. **Lavagem de dinheiro e conflito aparente de normas**. *Revista do CNMP*, Brasília, 10. ed., p. 215-244, 2022.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BORA INVESTIR. **6 números que mostram o impacto das bets na economia brasileira**. 2024. Disponível em: <https://borainvestir.b3.com.br/noticias/6-numeros-que-mostram-o-impacto-das-bets-na-economia-brasileira>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa, tipifica delitos correlatos e altera a legislação pertinente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e institui apostas de quota fixa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2628, de 2022**. Institui medidas de proteção de crianças e adolescentes nos ambientes digitais (ECA Digital). Câmara dos Deputados, 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a exploração das apostas de quota fixa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2023a.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.985, de 2023**. Dispõe sobre a exploração de apostas de quota fixa e publicidade. Senado Federal, 2023b.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.914, de 2023**. Dispõe sobre a proteção dos direitos financeiros de crianças e adolescentes artistas e influenciadores digitais (Lei Larissa Manoela). Câmara dos Deputados, 2023c.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.933, de 2023**. Dispõe sobre a contratação de influenciadores digitais para publicidade de ativos virtuais. Câmara dos Deputados, 2023d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=239523>
1. Acesso em: 15 set. 2025.

CALABRESI, Guido. **The costs of accidents: a legal and economic analysis**. New Haven: Yale University Press, 1970.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão aprova regulamentação da atividade de influenciador digital**. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1191558-comissao-aprova-regulamentacao-da-atividade-de-influenciador-digital/>. Acesso em: 15 set. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

CANTON, Ana Maria (Org.). **A rede lotérica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

CARNEIRO, Lucas Vieira. **A tributação das casas de apostas: análise à luz do ordenamento jurídico vigente e da reforma tributária**. 2025.

CARVALHO FILHO, Eduardo Costa Wanderley. Prova testemunhal à luz da teoria dos jogos. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 41, n. 1, p. 71–82, 2020.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CHARCHAT, Gerson; MEDEIROS, Luciana. **O impacto das apostas esportivas no consumo**. 2024. Disponível em: <https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/o-impacto-das-apostas-esportivas-no-consumo.html>. Acesso em: 20 maio 2025.

COASE, Ronald. **The problem of social cost**. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS. **Consumidores gastam cerca de R\$ 6 bilhões ao mês com jogos e apostas online no Brasil, revela pesquisa CNDL/SPC Brasil**. 2024. Disponível em: <https://site.cndl.org.br/consumidores-gastam-cerca-de-r-6-bilhoes-ao-mes-com-jogos-e-apostas-online-no-brasil-revela-pesquisa-cndlspc-brasil/>. Acesso em 25 ago. 2025.

CORTINA, Adela. **Ética mínima: introdução à filosofia prática**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

DATAFOLHA. **55% são contrários às apostas esportivas online**. 2024. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniao-e-sociedade/2024/01/55-sao-contrarios-as-apostas-esportivas-online.shtml>. Acesso em: 25 set. 2025.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

EFFERTZ, Tobias. 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, 2018.

EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION. **European Online Gambling Key Figures – 2022 Edition**. 2022. Disponível em: <https://www.egba.eu/uploads/2023/02/230203-European-Online-Gambling-Key-Figures-2022.pdf> Acesso em: 05 out. 2025.

ESPANHA. **Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-9280>. Acesso em: 05 out. 2025.

ESPANHA. **Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego**. **Boletín Oficial del Estado**, n. 291, de 4 de noviembre de 2020, pp. 95846-95874. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13495. Acesso em: 25 set. 2025.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos. **Pesquisa RADAR FEBRABAN Especial: maioria dos brasileiros quer regulação forte das BETS**. 2024. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/noticia/4238/pt-br/>. Acesso em: 25 set. 2025.

FILHO, Floriano. **É sancionada a lei que regulamenta as apostas esportivas on-line, as "bets"**. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/01/03/e-sancionada-a-lei-que-regulamenta-as-apostas-esportivas-on-line-as-bets>. Acesso em: 25 ago. 2025.

GAINSBURY, Sally. **Online gambling addiction: the relationship between internet gambling and problem gambling**. 2025. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26500834/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

GABAN, Eduardo Molan. Regulação econômica e assimetria de informação. **Revista do IBRAC**, v. 9, n. 5, p. 91-160, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 1944.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Estudo do Ibict expõe práticas ilegais e impactos nocivos de plataformas de apostas online**. 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: 16 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. **Relatório Setorial 2024**. São Paulo, 2024.

INSTITUTO LOCOMOTIVA. **Bets – Perfil dos apostadores**. São Paulo, ago. 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/08/Locomotiva-Bets-perfil-dos-apostadores-ago-2024.pdf> Acesso em: 20 out. 2025.

ITÁLIA. Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87. Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese. **Gazzetta Ufficiale**, Serie Generale, n. 161, 13 luglio 2018.

JANTALIA, Fabiano. **Loterias federais: regime jurídico, arrecadação e repartição de receitas**. 2017. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/32701/loteria_jantalia_2017.pdf?sequence=1. Acesso em: 24 ago. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2015.

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

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. 9. ed. São Paulo: RT, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Marcelo Pereira de. **Criminalização dos jogos de azar: a história social dos jogos de azar no Rio de Janeiro (1808-1946)**. Curitiba: Juruá, 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros->

realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados. Acesso em: 10 out. 2025.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Relatório Executivo - Agenda jogos e apostas: impactos e estratégias para a saúde pública**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/2025/relatorio-executivo-agenda-jogos-e-apostas.pdf> Acesso em: 25 de ago. 2025.

MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MIRAZON, Nina; SOUZA, Iago. **Bets: mapeando o impacto das apostas on-line no varejo brasileiro**. Genial Analisa, 26 set. 2025. Disponível em: <https://analisa.genialinvestimentos.com.br/acoes/carrefour/bets-mapeando-o-impacto-das-apostas-on-line-no-varejo-brasileiro>. Acesso em: 20 maio 2025.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Regulatory policy outlook**. Paris: OECD Publishing, 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on regulatory policy and governance**. Paris: OECD Publishing, 2012.

OGUS, Anthony. **Regulation: legal form and economic theory**. Oxford: Clarendon Press, 1994.

PETRY, N. M.; STINSON, F. S.; GRANT, B. F. Comorbidity of DSM-IV pathological gambling and other psychiatric disorders: results from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions. **Journal of Clinical Psychiatry**, v. 66, n. 5, p. 564–574, 2014.

PEDUZZI, Pedro. **Febraban vê risco no uso de bets para lavagem de dinheiro do crime**. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/febraban-ve-risco-no-uso-de-bets-para-lavagem-de-dinheiro-do-crime> . Acesso em: 20 maio 2025.

POSNER, Richard. Theories of economic regulation. **Bell Journal of Economics**, v. 5, p. 335-358, 1974.

POSNER, Richard. **Economic analysis of law**. 6. ed. New York: Aspen Publishers, 1998.

POSNER, Richard. **Economic analysis of law**. 7. ed. New York: Aspen Publishers, 2007.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROSA, Wanderson Barbosa. Regulamentação e tributação de apostas esportivas no Brasil. In: RULLI, Marília. **Novos temas em direito: tensões e complementaridades** – volume 2. São Paulo: Editora Científica Digital, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais e sua limitação**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENADO FEDERAL. **CPI das Apostas Esportivas: relatório final**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br>. Acesso em: 15 set. 2025.

SENADO FEDERAL. **Relatórios da CPIMJAE2025**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2659/mna/relatorios>. Acesso em: 25 ago. 2025a.

SENADO FEDERAL. **Relatórios da CPIBETS**. 2025. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2703/mna/relatorios>. Acesso em: 25 ago. 2025b.

SILVA, Francisco Cláudio Freitas. **Categorização regulatória de produtos estigmatizados: o caso das apostas esportivas online de cota fixa e cassinos online no Brasil**. 2025. 368f. Tese (Doutorado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2025. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Administracao_FranciscoClaudioFreitasSilva_31610_TextoCompleto.pdf Acesso em: 08 out. 2025.

SILVEIRA, Gustavo Marques Machado da. **Criptomoedas e lavagem de dinheiro: um estudo sobre os impactos no Brasil**. 2025. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/4ccb6d96-6c2b-426c-966e-8a500395c2ea>. Acesso em: 07 out. 2025.

SOARES, Nicolau. **Ministério da Saúde reforça ações contra dependência em apostas e jogos de azar online**. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/10/04/ministerio-da-saude-reforca-acoes-contra-dependencia-em-apostas-e-jogos-de-azar-online/>. Acesso em: 25 set. 2025.

STIGLER, George. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

STIGLITZ, Joseph. **Economics of the public sector**. 3. ed. New York: Norton, 2000.

STIGLITZ, Joseph. **Economics of the public sector**. 2. ed. New York: W.W. Norton, 1989.

STIGLITZ, Joseph. **The price of inequality**. New York: Norton, 2015.

SUNSTEIN, Cass R. **Simpler: the future of government**. New York: Simon & Schuster, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.640**. Processo Eletrônico Público. Número Único 0142290-12.2024.1.00.0000. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6917578>. Acesso em: 25 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.749**. Processo Eletrônico Público — Medida Liminar, número único 0157976-44.2024.1.00.0000. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7096595>. Acesso em: 25 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.721**. Processo Eletrônico Público. Medida Liminar, número único 0153733-57.2024.1.00.0000 Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2024c. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/11/13134254/ADI-7721-decisao-liminar-fux.pdf> Acesso em: 25 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.723**. Número Único 0154195-14.2024.1.00.0000. Relator Ministro Luiz Fux, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7050029>. Acesso em: 25 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 493/DF**. Relator: Min. Moreira Alves. Diário da Justiça, 4 set. 1992, p. 14089. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1153354178/inteiro-teor-1153354204>. Acesso em: 20 out. 2025.

TEÓFILO, Sarah. **Saúde não tem política pública para vício em jogos de apostas**. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/saude/noticia/2024/10/05/saude-nao-tem-politica-publica-para-vicio-em-jogos-de-apostas.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2025.

UK GAMBLING COMMISSION. **Annual report 2023**. Londres, 2023. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/report/annual-report-and-accounts-2023-to-2024>. Acesso em: 07 out. 2025.

VICTOR, Nathan. **Ministra diz que vai reforçar ações nas Equipes de Saúde da Família na assistência a pessoas com vício em apostas**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/ministra-diz-que-vai->

reforcar-acoes-nas-equipes-de-saude-da-familia-na-assistencia-a-pessoas-com-vicio-em-apostas. Acesso em: 25 set. 2025.

WILLIAMS, Robert J.; REHM, Jürgen. The social and economic impacts of gambling. **Canadian Journal of Public Health**, v. 112, 2021.