

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA – UNIALFA

OLÍMPIA TOMAZ PEREIRA SOUZA

**A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A RESPONSABILIDADE CIVIL
DECORRENTE DOS DANOS PELO SUPERENDIVIDAMENTO E TRANSTORNOS
DE JOGO PATOLÓGICO CAUSADOS PELAS APOSTAS ON-LINE**

Goiânia/GO

2026

OLÍMPIA TOMAZ PEREIRA SOUZA

**A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A RESPONSABILIDADE CIVIL
DECORRENTE DOS DANOS PELO SUPERENDIVIDAMENTO E TRANSTORNOS
DE JOGO PATOLÓGICO CAUSADOS PELAS APOSTAS ON-LINE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico.

Linha de pesquisa: Regulação.

Orientador: Professor Doutor Bruno César Lorencini.

Goiânia/GO

2026

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

S729c

Souza, Olímpia Tomaz Pereira.

A constituição econômica e a responsabilidade civil decorrente dos danos pelo superendividamento e transtornos de jogo patológico causados pelas apostas on-line. / Olímpia Tomaz Pereira Souza. – 2026.

136 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Bruno César Lorencini.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2026.

1. Regulação econômica. 2. Apostas on-line - Jogos de azar. 3. Defesa do consumidor. 4. Omissão estatal. I. Lorencini, Bruno César. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 343.56+347.51

OLÍMPIA TOMAZ PEREIRA SOUZA

**A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A RESPONSABILIDADE CIVIL
DECORRENTE DOS DANOS PELO SUPERENDIVIDAMENTO E TRANSTORNOS
DE JOGO PATOLÓGICO CAUSADOS PELAS APOSTAS ON-LINE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico.

Linha de pesquisa: Regulação

Orientador: Professor Doutor Bruno César Lorencini

Goiânia, 26 de fevereiro de 2026.

Banca examinadora

Prof. Dr. Bruno César Lorencini
Orientador

Prof^a. Dra. Thamara Duarte Cunha Medeiros
Avaliadora externa

Prof. Dr. Thiago Pinheiro Costa
Avaliador externo

Prof^a Dra. Marina Faraco
Suplente interna

Prof. Dr. Túlio Augusto Tayano Afonso
Suplente interno

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelo dom da vida, pela proteção diária e por ser guia constante em minha caminhada.

Ao meu esposo, Marcos, e aos meus filhos, Adriana, Carlos Eduardo e Gabriela, pelo amor, apoio, compreensão e parceria ao longo de todo este percurso, que tornaram possível a conclusão desta etapa acadêmica.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, pelas contribuições acadêmicas e pelos conhecimentos compartilhados, essenciais à formação teórica e à construção desta dissertação.

Ao Professor Doutor Bruno César Lorencini, orientador deste trabalho, pelas orientações institucionais e pelo acompanhamento formal durante o desenvolvimento da pesquisa.

Aos coordenadores do curso, Professores Doutores André de Carvalho Ramos e Marina Faraco, pela condução do programa e pelo suporte acadêmico oferecido.

Aos membros da banca de qualificação e de defesa, pela disponibilidade, atenção e contribuições ao aprimoramento do trabalho.

À minha irmã, Ozana Tomaz, pelo carinho, encorajamento e presença constante.

Às amigas Aline Chedraoui e Ariadini Freitas, pelo apoio, companheirismo e amizade ao longo dessa trajetória acadêmica.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

SUMÁRIO

RESUMO.....	06
ABSTRACT.....	07
INTRODUÇÃO.....	08
1 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E A REGULAÇÃO DAS APOSTAS ON-LINE: FUNDAMENTOS E LIMITES.....	12
1.1 A ordem econômica na Constituição Federal de 1988, seus fundamentos e princípios estruturantes.....	12
1.1.1 Existência digna e a justiça social nas apostas on-line.....	16
1.1.2 Livre iniciativa de acordo com os valores constitucionais.....	20
1.1.3 A defesa do consumidor como princípio da ordem econômica (art. 170, V, CF)	21
1.2 O Direito Constitucional Econômico e sua função na regulação do mercado.....	22
1.3 O Estado regulador, corresponsável no domínio econômico e nos jogos on-line.....	25
1.4 A regulação dos jogos de azar no Brasil sob uma perspectiva histórica.....	29
1.4.1 Atuação das bets ilegais no Brasil.....	33
1.4.2 Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 – apostas de quota fixa.....	36
1.5 Natureza econômica da atividade de apostas – entretenimento e risco social.....	39
2 OS EFEITOS NOCIVOS DAS APOSTAS ONLINE: SUPERENDIVIDAMENTO E TRANSTORNO DE JOGO PATOLÓGICO.....	45
2.1 O superendividamento no Código de Defesa do Consumidor com as alterações dadas pela Lei nº 14.181/2021.....	48
2.2 A omissão da Lei nº 14.790/2023 quanto à prevenção e à reparação do endividamento excessivo, bem como à patologia de jogos.....	53
2.3 A patologia de jogos: uma questão de saúde pública.....	56
2.3.1 Impactos médicos, psicológicos e sociais do vício em apostas on-line.....	60
2.3.2 Repercussões dos jogos de azar no âmbito familiar.....	64
2.3.3 Impactos sociais e comunitários decorrentes da patologia de jogos.....	68
2.3.4 Impactos econômicos e profissionais causados pelos jogos de azar.....	70
2.4 A perda da autonomia da vontade e o desequilíbrio contratual.....	74
3 RESPONSABILIDADE CIVIL E FALHA REGULATÓRIA: REPARAÇÃO DOS DANOS E RISCOS SISTÊMICOS DA LEI DAS BETS.....	78
3.1 A externalização dos custos sociais das apostas on-line: impactos coletivos e corresponsabilidade.....	81
3.2 Riscos sistêmicos e incentivos perversos decorrentes do modelo normativo atual.....	86

3.3 Fundamentos e modalidades da responsabilidade civil no direito brasileiro: subjetiva, objetiva e por omissão regulatória.....	91
3.4 A responsabilização das plataformas operadores de apostas por danos previsíveis e vitáveis.....	96
3.5 A responsabilidade civil do Estado por omissão regulatória no setor das apostas on-line.....	101
3.6 A possibilidade jurídica de responsabilização solidária entre plataformas digitais de jogos de on-line e o Estado.....	107
3.7 Propostas para uma regulação equilibrada e reparatória: diretrizes de política pública e aprimoramento normativo.....	110
3.7.1 Diretrizes de política pública e medidas preventivas.....	111
3.7.2 Responsabilização civil e instrumentos reparatórios.....	113
3.7.3 Educação, publicidade e cultura de jogo responsável.....	114
CONCLUSÃO.....	116
REFERÊNCIAS	125

RESUMO

A dissertação analisa a Lei nº 14.790/2023, que regulamenta as apostas de quota fixa no Brasil, sob a perspectiva da ordem econômica constitucional, especialmente dos princípios da dignidade da pessoa humana, da função social da economia, da justiça social e da defesa do consumidor.

Parte-se da constatação de que o marco regulatório das apostas on-line, não institui mecanismos eficazes de prevenção e reparação dos danos decorrentes do superendividamento e do transtorno de jogo patológico pelos jogos de azar on-line, configurando omissão estatal e falha na regulação econômica, sem qualquer obstáculo às plataformas de jogos a causar dano aos apostadores.

O problema de pesquisa consiste em verificar se insuficiência normativa compromete o dever constitucional do Estado de ordenar o domínio econômico e de proteger o consumidor em um mercado de risco social elevado.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, com base em análise normativa, doutrinária e documental, valendo-se de dados do Banco Central, do Tribunal de Contas da União e da Confederação Nacional do Comércio, além de referenciais teóricos como André Ramos Tavares, Marina Faraco Lacerda Gama, Bruno César Lorencini, Sérgio Cavalieri Filho e Cláudia Lima Marques.

Os resultados indicam que o atual modelo normativo apresenta falha regulatória estrutural quanto aos consumidores, por não prever proteção aos danos e reparação destes, permitindo a externalização dos custos sociais da atividade para o Estado e a sociedade. Analisa-se, assim, a possibilidade da consolidação de uma regulação equilibrada e reparatória, fundada na corresponsabilidade entre Estado e plataformas, com adoção de limites compulsórios, mecanismos de autoexclusão, fundos setoriais de compensação e políticas públicas de prevenção e educação financeira.

Conclui-se que a Lei nº 14.790/2023 não apresenta tratamento com equidade entre os jogadores e as plataformas de apostas on-line, e o desequilíbrio enseja a reparação dos danos, sendo que em relação ao Estado, a reparação por omissão legislativa, internalizando os custos sociais sem concretizar os valores da ordem econômica brasileira, harmonizando livre iniciativa, responsabilidade social e justiça distributiva.

Palavras-chave: Ordem econômica. Regulação econômica. Responsabilidade civil. Omissão estatal. Defesa do consumidor em apostas on-line.

ABSTRACT

This dissertation examines Law No. 14,790/2023, which regulates fixed-odds betting in Brazil, from the perspective of the constitutional economic order, especially through the principles of human dignity, the social function of the economy, social justice, and consumer protection. It is based on the observation that the regulatory framework for online betting fails to establish effective mechanisms for preventing and compensating for damages arising from over-indebtedness and pathological gambling, thereby evidencing state omission and a lack of economic regulation, without imposing any real constraints on gaming platforms that cause harm to bettors.

The research problem seeks to determine whether such regulatory insufficiency undermines the State's constitutional duty to organize the economic domain and to protect consumers in a market characterized by high social risk. The study adopts a qualitative, descriptive, and exploratory approach, supported by normative, doctrinal, and empirical analyses, drawing upon data from the Central Bank of Brazil, the Federal Court of Accounts (TCU), and the National Confederation of Commerce, as well as theoretical references such as André Ramos Tavares, Marina Faraco Lacerda Gama, Bruno César Lorencini, Sérgio Cavalieri Filho, and Cláudia Lima Marques.

The findings indicate that the current normative model presents a structural regulatory failure in consumer protection, as it neither prevents nor redresses damages, transferring the social costs of gambling activities to the State and to society. This analysis examines the possibility of consolidating a balanced and remedial regulation, based on shared responsibility between the State and platforms, with the adoption of mandatory limits, self-exclusion mechanisms, sectoral compensation funds, and public policies for prevention and financial education.

It concludes that Law No. 14,790/2023 fails to ensure equitable treatment between bettors and online betting platforms, generating an imbalance that justifies compensation for damages. Regarding the State, such liability arises from legislative omission, as the externalized social costs are not internalized through effective regulatory mechanisms capable of fulfilling the constitutional values of Brazil's Economic Order, which should harmonize free enterprise, social responsibility, and distributive justice.

Keywords: Economic order. Economic regulation. Civil liability. State omission. Consumer protection in online betting.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, conhecida como Lei das Bets, inaugurou um novo capítulo da intervenção estatal no domínio econômico brasileiro, ao regulamentar a exploração das apostas de quota fixa, tanto em meios físicos quanto em plataformas digitais. Pela primeira vez, o ordenamento jurídico nacional passou a admitir, de forma expressa, a exploração comercial de jogos de azar, sob o argumento de promover segurança jurídica, arrecadação tributária e controle sobre um mercado que, até então, operava em larga medida à margem da legalidade.

Contudo, o avanço normativo representa também um desafio jurídico e constitucional, pois introduz no sistema econômico uma atividade de alto risco social, caracterizada por assimetrias informacionais, vulnerabilidade do consumidor e potencial de dano coletivo. O fenômeno das apostas on-line, que combina entretenimento e especulação financeira, afeta especialmente jovens e pessoas de baixa renda, gerando endividamento, compulsão e prejuízos psicológicos e familiares.

A despeito de reconhecer a existência de riscos, a Lei nº 14.790/2023 não estabeleceu mecanismos robustos de prevenção, fiscalização e reparação de danos. Seu enfoque concentrou-se na arrecadação fiscal e na estruturação burocrática da atividade, relegando a segundo plano a proteção do consumidor, a prevenção do superendividamento e o enfrentamento do transtorno de jogo patológico (ludopatia), reconhecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma perturbação de saúde mental.

Essa omissão normativa põe em evidência uma tensão fundamental da ordem econômica constitucional: a compatibilização entre livre iniciativa e justiça social. A Constituição de 1988, em seu artigo 170, condiciona a liberdade econômica à observância dos valores da dignidade da pessoa humana, da função social da economia e da defesa do consumidor. Logo, o Estado não pode restringir-se ao papel de arrecadador, devendo atuar como agente regulador e garantidor da integridade social e econômica das relações de mercado.

Nesse contexto, a questão de pesquisa que orienta este estudo é formulada nos seguintes termos: Como a insuficiência regulatória da Lei nº 14.790/2023, ao não disciplinar a responsabilidade civil pelos danos causados pelas apostas on-line, viola os deveres constitucionais do Estado na ordem econômica e enseja a responsabilização solidária entre poder público e plataformas digitais?

O problema de pesquisa parte da constatação de que o atual modelo normativo, centrado na arrecadação e na autorização econômica, não internaliza os custos sociais da atividade, transferindo ao Estado e à coletividade os encargos decorrentes da ludopatia, do superendividamento e da exclusão social. A exploração de jogos de azar em plataformas digitais, sem limites claros e sem instrumentos de compensação, produz o que a doutrina denomina de externalidades negativas, fenômeno que fere os princípios constitucionais da solidariedade (art. 3º, I) e da justiça social (art. 170, *caput*).

O objetivo geral desta dissertação consiste em analisar, à luz da ordem econômica constitucional e da teoria da regulação, as omissões da Lei nº 14.790/2023 quanto à responsabilidade civil por danos decorrentes do superendividamento e do transtorno de jogo patológico, investigando a possibilidade jurídica de imputação de responsabilidade às plataformas operadoras e ao próprio Estado, como forma de efetivar os princípios da dignidade da pessoa humana, da defesa do consumidor e da justiça social.

A análise proposta não se limita ao exame isolado da Lei nº 14.790/2023, mas dialoga com o microssistema de proteção do consumidor e com a teoria geral da responsabilidade civil, especialmente à luz do Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil, que oferecem fundamentos normativos relevantes para a imputação de responsabilidade às plataformas operadoras de apostas e ao próprio Estado, diante de danos previsíveis e evitáveis decorrentes do superendividamento e do transtorno de jogo patológico.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os fundamentos constitucionais da ordem econômica brasileira e o papel do Estado na regulação de mercados de risco, com destaque para os princípios da dignidade da pessoa humana, da função social da economia e da defesa do consumidor;
2. Analisar o conteúdo e as lacunas da Lei nº 14.790/2023, identificando a ausência de dispositivos que imponham deveres de reparação pelos danos causados aos consumidores em decorrência do uso compulsivo das plataformas de apostas;
3. Verificar os efeitos econômicos e sociais da atividade de apostas on-line, especialmente o superendividamento e a ludopatia, como manifestações de vulnerabilidade estrutural e de falha regulatória;
4. Examinar, à luz do Código de Defesa do Consumidor, do Código Civil e da teoria do risco, os fundamentos jurídicos da responsabilização civil objetiva das plataformas operadoras de apostas e da responsabilização do Estado por omissão normativa, no

que se refere aos danos financeiros e patológicos decorrentes das apostas on-line.

A hipótese central que orienta o estudo é a de que a Lei nº 14.790/2023, embora represente avanço na formalização de um mercado emergente, não cumpre plenamente os mandamentos constitucionais que regem a atuação do Estado na economia, ao não prever instrumentos de prevenção e reparação de danos sociais. Assim, a omissão regulatória compromete a efetividade da ordem econômica constitucional e justifica a responsabilidade civil solidária entre o poder público e as empresas exploradoras da atividade.

A pesquisa adota uma metodologia qualitativa, descritiva e exploratória, com base em análise normativa, doutrinária e documental. Utiliza-se o método dedutivo, partindo dos princípios constitucionais da economia e da regulação para interpretar criticamente as lacunas da Lei nº 14.790/2023. As fontes consultadas incluem doutrina especializada, artigos científicos, jurisprudência dos tribunais superiores, relatórios técnicos do Tribunal de Contas da União, do Banco Central e da Organização Mundial da Saúde, bem como estudos econômicos da CNC, FEBRABAN e OCDE, que evidenciam os impactos financeiros e sociais do setor.

O referencial teórico sustenta-se em quatro pilares principais. O primeiro é o Direito Constitucional Econômico, com base nas contribuições de André Ramos Tavares e Marina Faraco, que destacam a necessidade de submeter o mercado aos princípios constitucionais de solidariedade e justiça social. O segundo pilar é o da teoria da regulação, inspirada em Paulo Todescan Lessa Mattos e Bruno César Lorencini, que defendem a regulação responsiva como mecanismo de correção de falhas de mercado e de promoção da proteção social.

O terceiro pilar é o do Direito do Consumidor, representado por Cláudia Lima Marques, Bruno Miragem e Sérgio Cavalieri Filho, cujas obras consolidam a vulnerabilidade do consumidor e a responsabilidade objetiva dos fornecedores por danos decorrentes da atividade econômica. Por fim, o quarto pilar abrange a dimensão econômica, psicossocial e sanitária das apostas on-line, apoiada em Larissa Matos e Oscar Krost, João Paulo Orsini Martinelli e Tânia Cristina Azevedo Araújo, autores que exploram as consequências do jogo compulsivo e suas repercussões sobre a dignidade humana.

Do ponto de vista documental, os dados oficiais reforçam a gravidade do problema. O Banco Central (2024) constatou que as transferências via Pix para plataformas de apostas atingiram cerca de R\$ 20 bilhões por mês, com mais de 24 milhões de usuários — entre eles 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família. O Tribunal de Contas da União (2024) apontou aumento superior a 2.000% nos atendimentos de saúde relacionados à ludopatia entre 2020 e

2024. Já a Confederação Nacional do Comércio (2025) estimou que o deslocamento de renda para apostas reduziu em R\$ 117 bilhões o faturamento do varejo nacional, com impacto direto sobre o consumo e o emprego. Esses dados demonstram que as apostas on-line configuram problema econômico e de saúde pública, cuja regulação não pode se restringir à perspectiva fiscal.

Assim, a relevância científica e social deste estudo consiste em propor uma leitura constitucionalmente orientada da Lei nº 14.790/2023, reafirmando que a atividade econômica deve submeter-se à função social e à dignidade da pessoa humana. Busca-se demonstrar que a proteção do consumidor e a corresponsabilidade estatal são dimensões indissociáveis da regulação econômica, sobretudo em mercados digitais de risco.

A dissertação, portanto, pretende contribuir para o debate sobre a reconstrução de um modelo regulatório equilibrado e reparatório, capaz de compatibilizar a liberdade econômica com os valores constitucionais de solidariedade, justiça social e defesa da pessoa humana. Somente por meio de uma regulação ética, preventiva e transparente será possível transformar o Estado de mero arrecadador em agente garantidor da ordem econômica justa e sustentável.

1 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E A REGULAÇÃO DAS APOSTAS ON-LINE: FUNDAMENTOS E LIMITES

O presente capítulo tem por finalidade analisar os fundamentos constitucionais da ordem econômica brasileira, com ênfase nos limites e nas diretrizes que orientam a atuação do Estado como agente regulador das atividades econômicas, especialmente no contexto da regulamentação das apostas on-line, disciplinada pela Lei Federal nº 14.790/2023.

Parte-se da compreensão de que a exploração da atividade econômica, embora estruturada sob o princípio da livre iniciativa, deve observar os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da existência digna conforme os ditames da justiça social e da função social da economia, bem como o princípio da proteção ao consumidor, todos consagrados no art. 170 da Constituição Federal.

Nesse sentido, busca-se demonstrar que a intervenção e a regulação estatais, particularmente no setor das apostas on-line, não se configuram como exceções à liberdade econômica, mas como instrumentos necessários à concretização dos fins constitucionais da ordem econômica, sobretudo no que se refere à tutela do consumidor, sujeito reconhecidamente vulnerável diante das dinâmicas e práticas potencialmente lesivas do mercado digital de apostas.

Com esse propósito, o capítulo está estruturado em cinco seções. A primeira dedica-se à análise da ordem econômica constitucional, seus fundamentos e princípios estruturantes, com especial atenção à existência digna, à justiça social, à livre iniciativa e à defesa do consumidor. A segunda examina o papel do Direito Constitucional Econômico na regulação do mercado, enquanto a terceira aborda a atuação do Estado como agente regulador no domínio econômico, com foco específico na regulação das apostas on-line. A quarta seção apresenta uma análise histórica da regulação dos jogos de azar no Brasil, com destaque para o fenômeno das bets, e, por fim, a quinta seção discute a natureza econômica da atividade de apostas, evidenciando sua inserção no campo do entretenimento e os riscos sociais a ela associados.

1.1 A ordem econômica na Constituição Federal de 1988, seus fundamentos e princípios estruturantes

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo próprio à Ordem Econômica e

Financeira, em cujo artigo 170¹ explicita a concepção de liberdade de mercado e função social, refletindo o ideário de um Estado Democrático de Direito com compromisso inequívoco com a justiça social, buscando o equilíbrio entre iniciativa privada e responsabilidade coletiva, ao estabelecer que "a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social".

Camargo (2014, p.117) conceitua ordem econômica como “o conjunto de princípios, funcionando harmoniosamente, que vêm definir os elementos do sistema econômico e do regime econômico”. Por outro lado, Torelly (2020, p.131-132) defende que a ordem econômica, enquanto realidade concreta, é assegurada pela ordem jurídica estatal e tende a se identificar com a própria noção de ordem pública democrática, podendo até mesmo superar sua origem institucional vinculada à ordem política.

O autor prossegue dizendo que a ordem econômica constitucional, concebida como um dever-ser, adquire força normativa ao conformar e garantir o funcionamento do mercado, estabelecendo seus limites institucionais e reconhecendo a legitimidade tanto do trabalho quanto do poder econômico. Dessa forma, acaba por se confundir com a ordem pública democrática, que assegura a autonomia privada entendida como expressão racional e iluminista da autonomia moral dos indivíduos, reconhecida e consagrada pela ordem jurídica.

A expressão, ordem econômica, segundo Eros Grau (2010, p.66), não é usada para conotar um sentido normativo, “mas sim para indicar o modo de ser da economia brasileira, a articulação do econômico, como fato, entre nós (isto é, "ordem econômica" como conjunto das relações econômicas)”, com destaque para os fundamentos que a constitui que, dentre eles, o de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170 CF).

¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

Destaca-se que a ordem econômica e financeira além de ser um sistema de norma, não pode ser dissociada dos fundamentos e princípios que estruturam a República Federativa do Brasil e o estado democrático de direito.

Isso porque os objetivos da economia, conforme delineados pela própria Constituição, estão diretamente ligados à efetivação dos direitos e garantias fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Em outras palavras, o modelo econômico adotado pelo Estado precisa estar a serviço da dignidade humana e da justiça social, sendo incompatível com práticas que gerem exclusão ou aprofundem desigualdades (Dalla Via, 1999, p. 50, *apud* Tavares, 2011, p. 81).

Segundo Tavares e Faraco (2022, p. 22), os fundamentos da ordem econômica consiste na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que são “pilares sobre os quais se constrói e legitima toda a atuação do Estado na economia, bem como servir à ação legítima do mercado privado”, e por serem os alicerces que orientam a constituição econômica, “dirigem a atividade estatal sobre o domínio econômico, determinando os critérios a serem observados na construção de políticas públicas e legislativas voltadas à sua regulação”.

Desta forma, quando a Constituição incorpora normas de caráter econômico, essas regras passam a funcionar como referência obrigatória para a atuação do próprio Estado no campo da economia, e toda intervenção estatal no mercado, seja por meio de regulação, incentivos, restrições ou políticas públicas, deve ser analisada à luz desses princípios constitucionais, especialmente porque a atuação econômica do Estado não é neutra, visto que ela sempre produz efeitos concretos sobre a vida das pessoas e a realização dos fundamentos da ordem econômica (Dalla Via, 1999, p.50, *apud* Tavares, 2011, p.81).

Portanto, os fundamentos da ordem econômica, presentes no *caput* do artigo 170 da Constituição Federal Brasileira, revelam sua natureza híbrida, consistente na livre iniciativa que representa a liberdade dos agentes econômicos para empreender e produzir, enquanto a valorização do trabalho humano introduz uma dimensão social, reconhecendo o papel central do trabalho como instrumento de cidadania, inclusão e dignidade, pois “o desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem ele, o mero avanço econômico pouco significará, apenas fará sentido para poucos” (Tavares, 2011, p. 62).

Essa compatibilidade entre eficiência econômica e justiça social deve estar sempre presente nas relações comerciais, pois o sistema econômico não pode ser guiado exclusivamente pela lógica da exclusiva obtenção do lucro, mas também deve atentar-se para

os critérios de equidade e bem-estar coletivo.

Nesse contexto, o Estado não pode ser mero espectador do mercado, mas assumir a responsabilidade de regulá-lo quando necessário, orientando-o para fins socialmente desejáveis, especialmente quando a livre atuação dos agentes econômicos não é capaz de suprir determinadas demandas públicas ou corrigir falhas de mercado. Isso porque, “a função do Estado é assegurar a existência das condições gerais de manutenção deste equilíbrio (equilíbrio natural na produção e circulação de riqueza) e funcionar eventualmente como redutor de crises” (Comparato, 1978, p. 463)

A ordem econômica constitucional é, portanto, um instrumento à realização de direitos fundamentais, funcionando como meio necessário para a concretização da dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades sociais e regionais e de acordo com o modelo econômico previsto pela Constituição, o papel do Estado vai além de simplesmente criar leis.

O Estado também precisa atuar diretamente, seja regulando o funcionamento do mercado, fiscalizando atividades econômicas ou, em situações específicas, intervindo de forma mais concreta na economia, de acordo com os princípios constitucionais e os limites definidos em lei, uma vez que “ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser)” (Grau, 2010, p. 67),

Além dos fundamentos, o artigo 170 da Constituição ainda relaciona, em seus incisos, os princípios estruturantes da ordem econômica, os quais devem ser observados na formulação de políticas públicas, na atuação dos entes federativos e na interpretação do direito econômico como um todo, os quais são: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, inclusive com diferenciação conforme o impacto dos produtos e serviços, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e com sede no país.

Esses princípios devem ser observados não para viabilizar ou assegurar a busca de determinadas situações econômicas, políticas ou sociais consideradas convenientes, mas porque o seu cumprimento representa um imperativo de justiça, de honestidade ou de outra dimensão da moral (Grau, 2010, p. 156). Eles impõem limites à atuação dos agentes econômicos privados e vinculam a atuação estatal, de modo que qualquer política pública que afete a ordem econômica, principalmente os fundamentos e princípios previstos no artigo 170 da Constituição

Federal, deve ser compatível com esse conjunto de valores.

Por fim, registra-se que este trabalho, por se tratar da regulação das apostas on-line e de seus efeitos, limitar-se-á à análise dos fundamentos e princípios da ordem econômica que guardam relação direta com o tema.

1.1.1 Existência digna e a justiça social nas apostas on-line

Um dos fundamentos do estado democrático de direito, previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, é a dignidade da pessoa humana, que não se refere a um aspecto particular da existência, mas a uma qualidade inerente a todo ser humano, constituindo valor que o identifica como tal (Ramos, 2023, p. 55). Por essa razão, impõe ao Estado deveres positivos de proteção e de promoção de condições mínimas que assegurem o seu exercício concreto.

Conforme ainda esclarece Ramos (2023, p. 56), o Estado assume dois deveres fundamentais para a tutela da dignidade da pessoa humana. O primeiro é o dever de respeito, que estabelece limites à atuação estatal e impede que os poderes públicos violem esse valor essencial. O segundo é o dever de garantia, que se traduz na obrigação de promover condições materiais adequadas ao desenvolvimento e ao florescimento da dignidade humana.

Quanto à existência digna, Tavares (2011, p. 129) sustenta que o art. 170 da Constituição a consagrou como uma finalidade da ordem econômica. Contudo, o autor esclarece que, em essência, trata-se do mesmo fundamento da dignidade da pessoa humana, uma vez que a existência digna possui implicações necessariamente econômicas, pois a discussão em torno da dignidade envolve, de forma indissociável, o chamado mínimo existencial.

Nesse sentido, embora a dignidade da pessoa humana e a existência digna possam ser compreendidas como categorias conceituais distintas, elas se revelam complementares e interdependentes. Enquanto a primeira expressa a concepção de que cada indivíduo é um fim em si mesmo, dotado de autonomia e jamais redutível a meio para a consecução de resultados (Ramos, 2023, p. 54), a segunda funciona como parâmetro de legitimidade para toda a atuação econômica do Estado e dos agentes privados.

A existência digna, por sua vez, deve ser concretizada de acordo com os ditames da justiça social. Isso significa que a atuação estatal no domínio econômico deve estar orientada à realização dessas finalidades constitucionais, sob pena de perda de legitimidade da própria intervenção pública (Tavares; Faraco, 2022, p. 24).

A atuação estatal no campo econômico possui fundamento constitucional direto, uma vez que decorre de deveres impostos ao Estado e da atribuição que lhe é conferida de conduzir o desenvolvimento nacional como agente de transformação social. Nessa perspectiva, a intervenção estatal na economia deve orientar-se pela formulação e execução de políticas públicas capazes de promover a justiça social e assegurar condições de vida digna a toda a coletividade (Tavares; Faraco, 2022, p. 39–43).

Para Eros Grau (2010, p. 229), a justiça social corresponde, inicialmente, à superação das injustiças sociais, mas, com o decorrer do tempo, passa a assumir centralidade na política econômica. O conceito evolui para abranger a superação das desigualdades na distribuição individual do produto econômico, incorporando também dimensões macroeconômicas. Dessa forma, a correção das desigualdades na repartição da riqueza deixa de ser apenas uma exigência ética e passa a constituir necessidade inerente a qualquer política econômica desenvolvida no âmbito do sistema capitalista.

Nesse contexto, a busca por uma distribuição mais justa da riqueza não se apresenta apenas como dever moral, mas como requisito indispensável ao funcionamento equilibrado das próprias políticas econômicas. Isso implica reconhecer que as normas editadas pelo Estado não podem agravar a posição da parte mais vulnerável do sistema econômico, geralmente representada pelos consumidores, sob pena de comprometer os objetivos constitucionais da ordem econômica.

Segundo Tavares e Faraco (2022, p. 45–46), a justiça social, no contexto da ordem econômica, exige a integração entre o sistema capitalista e o Estado social, devendo orientar as relações entre o capital e o trabalho. Essa concepção encontra concretização em diversas normas constitucionais, a exemplo daquelas que asseguram a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, evidenciando a preocupação do constituinte com a repartição mais equitativa dos resultados da atividade econômica.

Nessa perspectiva, o papel do Estado, enquanto agente regulador da economia, conforme delineado pela Constituição de 1988, consiste na adoção de políticas públicas e econômicas capazes de preservar a liberdade de iniciativa, não de forma individualista ou dissociada de valores sociais, mas como instrumento para a efetivação da justiça social e para a garantia de uma existência digna a toda a coletividade, e não apenas aos detentores dos meios de produção.

A justiça social não se apresenta como mera aspiração programática, mas como verdadeiro imperativo normativo, que vincula a atividade econômica aos objetivos

fundamentais da República. Assim, a atuação do Estado sobre a economia pressupõe a adoção de políticas aptas a assegurar que o desenvolvimento das atividades econômicas funcione como meio de promoção da justiça social, garantindo a todos condições de vida digna (Tavares; Faraco, 2022, p. 49).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 217 A (III), em 10 de dezembro de 1948, também consagrou os princípios da justiça social e da garantia de condições materiais mínimas para uma existência digna, ao reconhecer, em seu art. 22, o direito de toda pessoa à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à dignidade humana.

Conforme assinala Ramos (2023, p. 76), na medida em que os direitos humanos se afirmam como pressupostos de uma vida digna, novos direitos podem emergir sempre que as necessidades sociais assim o exigirem. Essa compreensão reforça a legitimidade da atuação estatal na esfera econômica, especialmente em setores cuja exploração possa gerar impactos relevantes sobre a dignidade, a autonomia e a segurança material dos indivíduos.

Dessa forma, a dignidade da pessoa humana, a existência digna e a justiça social configuram fundamentos constitucionais que devem orientar não apenas a formulação e a execução das políticas públicas, mas também a própria regulação do mercado, inclusive no setor das apostas on-line. Trata-se de atividade econômica que, embora juridicamente autorizada, apresenta riscos específicos à saúde mental, à integridade econômica e à proteção de consumidores vulneráveis.

Considerando que a exploração da atividade econômica das apostas on-line, envolve riscos relevantes à saúde mental, à integridade econômica e à proteção de consumidores em situação de vulnerabilidade, impõe-se ao Estado o cumprimento de seus deveres de respeito e de garantia. Tais deveres exigem que o poder público atue de modo a evitar que o livre exercício da iniciativa privada se sobreponha à proteção dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a atuação estatal no setor das apostas on-line deve buscar o equilíbrio entre a liberdade econômica e a proteção social, assegurando que os benefícios econômicos decorrentes dessa atividade não sejam obtidos à custa da violação de direitos fundamentais. Ao contrário, a exploração dessa atividade deve contribuir para a promoção de uma ordem econômica comprometida com a justiça social e com a dignidade da pessoa humana.

Apesar do setor das apostas ter passado a ocupar posição de destaque como nova fonte de arrecadação, tanto para os entes privados quanto para o próprio Estado, por se tratar de atividade de natureza econômica sensível, sua exploração deve observar, de forma rigorosa, os

princípios constitucionais que regem a ordem econômica, impondo-se que a regulamentação e o funcionamento desse mercado estejam alinhados aos objetivos sociais e ao interesse público que fundamentam a atuação estatal no domínio econômico.

A exploração econômica de apostas, ainda que legalizada no ordenamento jurídico brasileiro, não pode dissociar-se dos riscos que representa para a existência digna dos apostadores, sobretudo no que se refere ao endividamento excessivo, à compulsão — associada ao transtorno do jogo patológico — e às práticas comerciais potencialmente abusivas. Esses riscos evidenciam a necessidade de atuação estatal preventiva e corretiva, especialmente diante da vulnerabilidade dos consumidores nesse mercado.

Nesse contexto, impõe-se ao Estado, na condição de agente regulador e fiscalizador, a adoção de medidas proativas destinadas a estabelecer limites e diretrizes capazes de inibir práticas exploratórias. Tal atuação decorre diretamente dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, notadamente da dignidade da pessoa humana, e se materializa nos deveres estatais de regulação e fiscalização do mercado, com vistas à prevenção de abusos que possam comprometer a integridade física, psíquica e econômica dos indivíduos (Matos; Krost, 2025, p. 17).

A ausência de um controle regulatório eficaz tende a favorecer práticas predatórias, como o incentivo ao endividamento excessivo, a manipulação emocional e psicológica dos usuários e o uso indiscriminado de dados pessoais, intensificando os riscos sociais associados à atividade de apostas. Por essa razão, a justiça social, enquanto elemento estruturante da ordem econômica, assume papel central na contenção e na orientação da atuação estatal regulatória, que deve ser pautada por critérios éticos e pela proteção da vida digna dos usuários das plataformas de apostas on-line (Matos; Krost, 2025, p. 18).

À luz do art. 170 da Constituição Federal, a existência digna e a justiça social devem funcionar como verdadeiras cláusulas de conformação de toda atividade econômica, inclusive daquelas consideradas sensíveis e dotadas de elevado potencial lesivo ao consumidor, como o mercado de apostas. Não se trata de proibir ou inviabilizar a atividade econômica, mas de assegurar que sua exploração atenda aos fins constitucionais e não produza danos financeiros e patológicos aos consumidores.

Assim, a atuação estatal deve ultrapassar a mera regulação formal do funcionamento da atividade ou a simples arrecadação de receitas, orientando-se pela efetivação dos preceitos fundamentais e dos princípios inerentes à ordem econômica. A consolidação de um modelo regulatório legítimo e constitucionalmente adequado para as apostas on-line exige, portanto, o

reconhecimento de que a ordem econômica deve servir como instrumento de promoção da dignidade da pessoa humana e da justiça social, e não apenas como meio de maximização de lucros privados.

1.1.2 Livre iniciativa de acordo com os valores constitucionais

Como já explanado, o artigo 170 explicita que a atuação econômica do Estado e da iniciativa privada deve observar fundamentos e um conjunto de princípios da ordem econômica, dentre os quais se destaca a defesa do consumidor e, sobretudo, a busca por uma existência digna para todos os cidadãos, no caso os consumidores das plataformas de jogos on-line.

Somado a isso, se constata um caráter não absoluto da livre iniciativa pelas empresas, que devem compatibilizar essa faculdade com os demais preceitos orientadores da ordem econômica brasileira (Tavares; Faraco, 2022, p. 41) pois, para se empreender no setor das apostas on-line, imperioso haver equilíbrio naquilo que se propõe com mecanismos eficazes de mitigação de externalidades negativas, sob pena de converter-se em instrumento de violação dos direitos fundamentais.

Como a livre iniciativa tem como pilar a garantia da liberdade de exercício de atividades econômicas, resulta que “ao particular, que não pode prejudicar os valores da justiça social e a defesa do desenvolvimento nacional a pretexto de seu exercício, e ao Estado que não pode impor limitações ou restrições excessivas, de forma a frustrar o núcleo mínimo desta mesma liberdade” (Tavares; Faraco, 2022, p. 43).

Eros Grau (2010, p. 205) também defende que o princípio da livre iniciativa não se consagrava a liberdade absoluta de iniciativa econômica, pois a concepção de um Estado totalmente omissor, característica do liberalismo clássico, representa apenas um tipo ideal e não corresponde integralmente à realidade histórica e que mesmo nesse contexto, já existiam medidas de polícia econômica destinadas a assegurar a defesa dos agentes privados tanto contra o próprio Estado quanto contra as corporações, revelando que a atuação estatal nunca foi completamente ausente do domínio econômico.

Nesse contexto, o mercado econômico das plataformas de apostas on-line embora possuem a plena liberdade no exercício das atividades, não pode estar dissociado dos fundamentos e princípios da ordem econômica, principalmente aqueles que envolvem a ampla proteção dos apostadores.

1.1.3 A defesa do consumidor como princípio da ordem econômica (art. 170, V, CF)

A Constituição Brasileira ao inserir a defesa do consumidor no inciso XXXII do art. 5º², como direito fundamental, “incumbiu ao Estado a proteção do consumidor como direito a ser concretizado”, bem como o elevou à condição de princípio integrante da ordem econômica (art.170, V), que “requer a criação de políticas públicas e legislativas destinadas à proteção da parte mais vulnerável da relação jurídica do consumo, dada sua presumida hipossuficiência” (Tavares; Faraco, 2022, p. 80).

Ao incluir a proteção do consumidor à categoria de princípio constitucional da ordem econômica, a Constituição acata a vulnerabilidade estrutural do consumidor nas relações de consumo, no sentido de que “nenhuma exploração poderá atingir os consumidores nos direitos a eles outorgados (que estão regradados na Constituição e também nas normas infraconstitucionais)” (Nunes, 2015, p. 101-102), pois “a proteção jurídica de quem consume afeta todo o exercício de atividade econômica” (Grau, 2010, p. 253).

Rizzatto Nunes (2015, p. 102), esclarece que o empreendedor, no exercício de sua atividade econômica, tem de “oferecer o melhor de sua exploração, independente de atingir ou não os direitos do consumidor”.

Aponta, ainda, a ligação entre a fragilidade do consumidor e sua hipossuficiência técnica no mercado, dizendo que o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor decorre de sua hipossuficiência técnica, uma vez que ele não participa do processo produtivo nem tem acesso aos meios de produção. Por essa razão, não possui condições de controlar a qualidade ou a conformidade dos produtos e serviços que adquire, o que torna indispensável a intervenção protetiva do ordenamento jurídico em seu favor (2015, p. 102).

Nesse caso, a atuação do Estado sobre o domínio econômico deve ser voltada para a defesa do consumidor, assumindo uma forma de neutralizar o abuso do poder econômico e o desequilíbrio nas relações de consumo típicas do capitalismo (Tavares; Faraco, 2022, p. 81).

A defesa do consumidor, nesse sentido, ultrapassa a função meramente corretiva de abusos praticados pelas empresas fornecedoras de produtos e serviços e passa a atuar também como orientadora das políticas públicas, práticas empresariais e intervenções regulatórias.

² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Conforme explicam Tavares e Faraco (2022, p. 82), o comando previsto no art. 170, inciso V, da Constituição Federal, legitima a intervenção estatal na ordem econômica, especialmente por meio da regulação das atividades voltadas à produção e à circulação de bens e serviços no território nacional, assegurando a proteção do consumidor em todas as dimensões desse fenômeno.

A promulgação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) concretiza esse comando constitucional, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social destinadas a preservarem a boa-fé, a transparência e o equilíbrio contratual, que interessam diretamente às relações de consumo.

Nessa relação consumerista encontram-se inseridas as apostas on-line reguladas pela Lei nº 14.790/2023, diretamente vinculada à ordem econômica, cujo princípio da defesa do consumidor assume papel ainda mais relevante, diante da complexidade dos serviços ofertados e os riscos à saúde financeira dos usuários, inclusive em razão do jogo compulsivo (patologia de jogos), exigindo uma regulação que efetivamente assegure os direitos fundamentais do consumidor, conforme os ditames contidos no art. 170 da Constituição.

Nesse patamar, a defesa do consumidor deve ser compreendida não apenas como um direito individual, mas como um princípio orientador de toda a atuação estatal na economia, inclusive no que tange à regulamentação das questões relacionadas com a responsabilização pelos danos decorrentes. Ao proteger o consumidor, o Estado promove a eficiência do mercado, a justiça contratual e, sobretudo, reafirma o compromisso constitucional com a dignidade humana como fundamento da ordem econômica.

1.2 O Direito Constitucional Econômico e sua função na regulação do mercado

O direito constitucional econômico se manifesta no contexto da Constituição Federal de 1988 com fundamento que limita as bases da economia, atribuindo-lhe natureza normativa e vinculante, sendo responsável por estruturar e orientar a atuação do Estado no domínio econômico, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da justiça social, da livre iniciativa e da valorização do trabalho humano.

Trata-se de uma disciplina voltada não apenas à interpretação de normas econômicas expressamente constitucionais, mas à normatização das relações econômicas, e não pode se evitar à análise crítica das tensões permanentes entre a liberdade individual e o compromisso coletivo, ambos princípios consagrados na Constituição Federal (Bercovici, 2009, p.515).

Essa dicotomia impõe ao Estado o dever de arbitrar tais conflitos por meio de políticas públicas e instrumentos regulatórios que assegurem a concretização dos direitos fundamentais, no qual o direito constitucional econômico pode ser utilizado por este como instrumento de influência, transformação e até mesmo manipulação legítima da economia, desde que vinculado por objetivos sociais ou coletivos, incorporando assim os embates entre racionalidades políticas e econômicas (Bercovici, 2009, p. 518).

É a concretização dos mandamentos da Constituição Econômica, ao revisar ou validar as políticas estatais, destinadas à regulação das atividades econômicas com vistas à realização dos comandos constitucionais consagrados na ordem econômica, a qual abrange as normas relacionadas à vida econômica, além de disciplinar a atuação do Estado e dos agentes privados na economia propriamente e estabelecer uma estrutura direcionada a promover o desenvolvimento do país (Tavares; Faraco, 2022, p. 7-10).

A economia de mercado especificamente, ao contrário do que preconiza uma visão liberal estrita, não se realiza de forma autônoma ou dissociada de valores e limites jurídicos, uma vez que as escolhas econômicas, tanto as públicas quanto as privadas, são dotadas de conteúdo político e ético, razão pela qual devem ser condicionadas à ordem constitucional.

Segundo André Ramos Tavares, o Estado é corresponsável no que se refere à economia nacional e a sua interferência nessa área é considerada essencial e natural, apesar de que a relação entre o Estado e a economia ser muito complexa, “tendo em vista as implicações com temas como a liberdade individual e, mais genericamente, com o modelo de constituição adotado” (2011, p.45), cuja política econômica deve consistir justamente em perseguir o equilíbrio econômico (Comparato, 1978, p. 464)

Como visto, o mercado deve funcionar em conformidade com a ordem jurídica, de modo a assegurar a realização dos direitos fundamentais e o desenvolvimento nacional sustentável. É justamente nesse ponto que se revela a função precípua do direito constitucional econômico que é o de compatibilizar a liberdade econômica com os imperativos de justiça distributiva e proteção social, para evitar que gigantescas empresas acarretem influência no mercado, em benefício próprio e em detrimento da maioria (Tavares, 2011, p. 50), ou mesmo no exercício de atividade altamente lesivas aos consumidores, como é o caso das bets, uma atividade altamente prejudicial em decorrências das consequências previstas na própria lei que a regulamentou, como o superendividamento e patologia de jogos.

Dessa forma é necessário que o Estado e a sociedade agem “conscientemente quanto ao significado e alcance de algumas de suas decisões e sobre a imprescindibilidade de que atuem

sobre o mercado para fins de estabelecer limites no interesse do desenvolvimento que promova a economia nacional e seus interesses próprios” (Tavares, 2015, p. 1050).

A definição dos rumos econômicos por parte do Estado não pode se dissociar dos interesses da coletividade, mas “servir aos interesses dos cidadãos, devendo equilibrar o poder econômico” (Tavares, 2015, p.1063), com a finalidade de servir ao bem comum e assegurar que este não se sobreponha à dignidade da pessoa humana e aos valores democráticos, bem como à livre iniciativa.

Ao reconhecer a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica, especialmente no artigo 170 da Constituição Federal, impõe ao Estado o dever de intervir e regular a atividade econômica, sempre que necessário à garantia dos fundamentos e princípios dessa ordem, portanto, como instrumento de concretização dos objetivos constitucionais.

Assim, a função reguladora decorre da própria estrutura da ordem econômica constitucional, a qual impõe um modelo de Estado que atua para assegurar condições mínimas de justiça econômica e inclusão social. Nesse sentido, o Estado é chamado a desempenhar funções normativas e reguladoras (art. 174, CF)³, não apenas como garantidor da ordem pública econômica, mas também como promotor do bem-estar social e da estabilidade do sistema de mercado.

A regulação é necessária, primeiramente, para corrigir os desequilíbrios naturais do mercado, como quando há concorrência desleal, falta de transparência, poder excessivo de alguns agentes econômicos e exercício de atividade em alta escala lesiva ao consumidor.

Além do mais, quando o Estado atua, deve ser para garantir que sejam alcançados, dentre outros, a proteção dos consumidores, a normatização de atividades sem lesividades e a preservação do interesse público, principalmente quando o setor privado não tem interesse, capacidade para fazê-lo, ou mesmo quando operar no mercado de forma prejudicial ao usuário, circunstância que enseja a regulação de medidas repressivas, tais como reparação de danos.

Nessa direção, o direito constitucional econômico constitui um instrumento de realização de valores constitucionais na área da economia, com destaque para a necessidade de regulação eficiente e justa do mercado, principalmente daqueles com alto potencial de risco social, como dos que atuam no ramo das apostas on-line, pois “o mercado deve servir aos propósitos de bem-estar e segurança da humanidade, logo revela que mesmo a segurança e a

³ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

previsibilidade jurídica não podem ignorar a cultura e os valores comunitários” (Torelly, 2020, p. 161), Nesse caso a regulação de uma atividade altamente lesiva ao consumidor contraria os fundamentos da ordem econômica.

1.3 O Estado regulador, corresponsável no domínio econômico e nos jogos on-line

A função reguladora do Estado está expressamente prevista no artigo 174 da Constituição Federal, que o qualifica como agente normativo e regulador da atividade econômica que exercerá o encargo de fiscalização, incentivo e planejamento, não sendo a regulação uma faculdade, mas uma exigência constitucional para que o poder público oriente os mercados conforme os valores democráticos e sociais que informam a Constituição.

A regulação estatal da economia pode ser entendida como o conjunto de ações que o Estado realiza para influenciar ou controlar a forma como empresas e agentes econômicos atuam no mercado, as quais podem vir por meio de leis, normas administrativas, acordos ou orientações práticas, com a finalidade de impor limites diretos à liberdade de atuação dos particulares como também para induzir certos comportamentos, para garantir que as atividades econômicas não prejudiquem a coletividade e que se alinhem aos valores e interesses previstos na Constituição Federal (Aragão, 2009, p. 37).

Para além da limitação de condutas ou da punição de práticas nocivas, a regulação estatal também deve ser compreendida como instrumento para estruturar decisões e promover valores públicos, sobretudo diante de riscos sociais e falhas de mercado. Nesta perspectiva, Sunstein enfatiza que *“regulation should be understood not simply as a set of constraints on private actors, but as a means of structuring decisions in ways that promote public values and protect citizens from systematic risks”*⁴ (Sunstein, 1990, p. 5).

A leitura crítica apresentada por Fitts (1990, p. 333) evidencia que a defesa da intervenção estatal formulada por Sunstein ultrapassa os limites tradicionais da regulação econômica, alcançando também a correção de falhas informacionais e a mitigação de vieses estruturais do mercado privado, o que se revela especialmente em setores econômicos complexos e sensíveis, como o mercado de apostas on-line:

Nevertheless, he argues that government intervention is necessary in a wide variety of contexts to overcome inefficiencies and the conservative biases of the private

⁴ Tradução livre: Trecho extraído da resenha de Michael A. Fitts sobre a obra *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, de Cass R. Sunstein.: A regulação não deve ser compreendida apenas como um conjunto de restrições impostas aos agentes privados, mas como um meio de estruturar decisões de modo a promover valores públicos e proteger os cidadãos contra riscos sistêmicos.

*market, broadly conceived. In pursuing this claim, Sunstein easily moves from standard regulations limiting monopoly power and overcoming collective-action problems to intervention aimed at surmounting information breakdowns and eradicating racial, sexual, and other forms of prejudice (Fitts, 1990, p. 333).*⁵

Sob essa perspectiva, à luz da doutrina regulatória contemporânea, a interferência do Estado na economia não se revela fortuita, posto que a Constituição Federal dedica um título específico para tratar da ordem econômica e financeira, nele incluindo a regulação estatal. De acordo com André Ramos Tavares (2011, p. 302), o Estado pode e deve intervir normativamente para disciplinar a economia, especialmente diante da crise do Estado social, que levou à formação do chamado Estado regulador, aquele que transfere parte das atribuições de prestação de serviços à coletividade para a iniciativa privada, mantendo, contudo, a função de regulação e controle sobre as atividades delegadas, o que contribui para uma gestão mais racional e eficiente dos recursos públicos.

A necessidade de regulação da atividade econômica pelo Estado encontra respaldo não apenas na Constituição, mas também nas próprias imperfeições inerentes ao funcionamento do mercado, pois a atuação deste é imprescindível para corrigir distorções que impedem a autorregulação eficiente da economia, tais como assimetrias de informação entre consumidores e fornecedores, bem como práticas abusivas e externalidades negativas que afetam terceiros, situações em que o próprio mercado não consegue se ajustar sozinho, gerando desequilíbrios que impedem o justo equilíbrio entre os agentes econômicos.

A assimetria informacional consiste em fenômeno econômico no qual uma das partes envolvidas em determinada transação detém maior volume ou melhor qualidade de informações em relação à outra, especialmente quanto ao produto ou serviço objeto da negociação. Essa disparidade informacional produz um desequilíbrio na relação contratual, podendo comprometer a eficiência do mercado e dar ensejo à denominada seleção adversa (Martins; Ribeiro, 2016, p. 34-52).

Diante dessas falhas estruturais de mercado, surge a necessidade de atuação estatal como mecanismo de correção das distorções informacionais e de reequilíbrio das relações econômicas. Contudo, a atuação do Estado, segundo a lógica da nossa Constituição, não deve ser autoritária ou desmedida, mas garantir o bem-estar da população, sempre em conjunto com

⁵ Tradução livre: Ainda assim, ele sustenta que a intervenção governamental é necessária em uma ampla variedade de contextos para superar ineficiências e os vieses conservadores do mercado privado, considerado em sentido amplo. Ao desenvolver esse argumento, Sunstein transita com facilidade desde regulações tradicionais voltadas à limitação do poder monopolista e à superação de problemas de ação coletiva até intervenções destinadas a enfrentar falhas de informação e erradicar preconceitos raciais, sexuais e outras formas de discriminação.

a defesa da liberdade e dos direitos fundamentais.

Para alcançar esse objetivo, é necessário que o Estado aja com moderação, preservando o funcionamento livre do mercado, pois é por meio dele que se produz a riqueza indispensável ao financiamento das ações públicas voltadas ao interesse coletivo. A efetivação dos direitos sociais, portanto, depende da disponibilidade de recursos, sendo imprescindível reconhecer que os direitos implicam responsabilidades financeiras que devem ser levadas em conta desde sua formulação.

Ricardo Rivero Ortega (2011, p. 22) defende a imprescindibilidade de o Estado intervir no mercado como forma de regulação da economia, no seguinte sentido:

*Es una cuestión sobradamente tratada por la teoría económica, siendo bien conocidas las respuestas sobre fallos del mercado: competencia insuficiente, externalidades negativas o carencias de información. Estos problemas, concretados en abusos sobre los consumidores, riesgos para el entorno natural (deterioro del ambiente) y prácticas de aprovechamiento de la ventaja informativa, obligan al Estado y a la Administración a poner límites, pues de otra manera los fraudes y los excesos serían constantes. Aun reconociendo también la existencia de fallos del Estado, hoy se acepta que la intervención pública en la Economía es imprescindible, como explica el informe del Banco Mundial de junio de 1997 sobre el papel del Estado en un mundo en cambio, y no sólo como aparato de coacción y represión, sino también por su efecto catalizador.*⁶

Com base nesse preceito, se o mercado não alcança as medidas e soluções que atendam ao interesse público ou aos direitos previstos na ordem econômica, deve haver a regulação pelo Estado para equilíbrio deste e proteger os vulneráveis, garantindo uma sociedade justa e igualitária e evitando a degradação das estruturas sociais e econômicas, sem afastar a liberdade de iniciativa privada e geradora de riqueza, mas com submissão ao princípio da função social da economia e à exigência de justiça distributiva, previstos na Constituição Federal.

Nesse contexto, a atuação estatal passa a se mostrar indispensável para garantir segurança jurídica e equilíbrio nas relações econômicas estabelecidas no ambiente digital. É nesse cenário que o Estado brasileiro, reconhecendo a necessidade de disciplinar um setor em franca expansão e marcado por elevado potencial lesivo aos consumidores, promoveu a regulação das apostas on-line por meio da Lei Federal nº 14.790/2023, estabelecendo direitos e obrigações tanto aos operadores quanto aos apostadores. Trata-se de um campo particularmente

⁶ Tradução livre: Trata-se de uma questão amplamente abordada pela teoria econômica, sendo bem conhecidas as respostas acerca das falhas de mercado: concorrência insuficiente, externalidades negativas ou falta de informação. Esses problemas, manifestados em abusos contra os consumidores, riscos ao meio ambiente (deterioração ambiental) e práticas de aproveitamento da vantagem informacional, obrigam o Estado e a Administração a impor limites, pois, de outro modo, as fraudes e os excessos seriam constantes. Ainda que se reconheça também a existência de falhas do Estado, atualmente se aceita que a intervenção pública na economia é imprescindível, como explica o relatório do Banco Mundial de junho de 1997 sobre o papel do Estado em um mundo em mudança, e não apenas como aparato de coerção e repressão, mas também por seu efeito catalisador.

sensível à intervenção regulatória, dada a assimetria informacional e o risco de vulnerabilização dos usuários.

João Paulo Martinelli (2025, p. 9), explica que essa lei “introduziu um conjunto abrangente de regulações para a exploração comercial de apostas de quota fixa no Brasil, representando um marco na regulamentação do setor de jogos e apostas”. Defende que a sua promulgação foi em resposta ao crescente aumento da popularidade e da relevância das apostas esportivas e de outros eventos, tendo como objetivo equilibrar o potencial de crescimento econômico com a necessidade de proteger valores sociais, garantir a integridade do esporte e prevenir práticas nocivas, como a lavagem de dinheiro e a manipulação de resultados.

Apesar da Lei das Bets ter sido sancionada em 29 de dezembro de 2023, legalizando apostas esportivas de quota fixa on-line e presenciais, constata-se que não está integralmente regulamentada e depende das medidas complementares a serem definidas pelo Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), criada por meio do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, com o objetivo de regulamentar o mercado de apostas no Brasil, a qual passou a ser responsável pela regulação e fiscalização das atividades relacionadas a apostas e promoções comerciais no país, bem como pela autorização e aplicação de sanções, assegurando o cumprimento da legislação vigente.

À Secretaria de Prêmios e Apostas compete, ainda, disciplinar e autorizar a distribuição gratuita de prêmios, a captação antecipada de poupança popular, as apostas de quota fixa, os sorteios e as loterias organizadas por entidades de corridas de cavalos, além de todas as demais modalidades lotéricas. Também possui atribuição para formular políticas públicas federais voltadas ao setor, com a edição de normas, manuais e orientações técnicas destinadas a garantir a prática responsável e legal dessas atividades (Martinelli, 2025, p. 11).

No entanto, a Lei das Bets continua carente de integral regulação, pelo fato de constituir uma atividade econômica que, embora inserida no mercado de entretenimento digital, possui elevado potencial de risco social, em razão de fatores como a indução ao consumo excessivo, a ludopatia (jogo patológico) e o superendividamento do consumidor, constituindo o problema social de elevada grandeza.

Os jogos on-line envolvem disparidades de informações e de medidas preventivas entre as empresas operadores das apostas e usuários (consumidores), cujos efeitos negativos associados à saúde pública e ao endividamento familiar, assim como vantagens econômicas desproporcionais às grandes plataformas digitais, que atuam, geralmente, com pouca ou nenhuma responsabilidade social, demonstra a fragilidade de regulação da norma resultando na

vulnerabilidade de parcelas significativas da população, propensa ao jogo compulsivo (Matos; Krost, 2025, P. 153-156).

Diante disso, a atuação do Estado como regulador nesse setor não apenas é compatível com a Constituição Econômica, como também é por ela exigida, pois ao exercer sua função regulatória, deve garantir que a exploração econômica das apostas on-line ocorra dentro de um marco jurídico que assegure transparência, proteção ao consumidor, prevenção de práticas abusivas, inclusive aos danos financeiros, bem como o tratamento à saúde.

A regulação das bets, portanto, ilustra com clareza a função do direito constitucional econômico, qual seja, de compatibilizar o livre funcionamento dos mercados com os limites jurídicos necessários à realização de direitos fundamentais e à promoção do bem-estar coletivo.

A necessidade da atuação do Estado regulador na ordem econômica no caso das apostas on-line, se torna evidente por se tratar de um mercado com alto risco de abuso, desinformação e exploração de vulnerabilidades, sendo que com a ausência de regulação adequada, as plataformas podem agir de forma predatória, agravando problemas como o endividamento, a dependência do jogo, como já dito. Por isso, é papel do Estado estabelecer regras claras, promover equilíbrio, prever a possibilidade de responsabilização e impedir que interesses econômicos se sobreponham aos direitos fundamentais.

1.4 A regulação dos jogos de azar no Brasil sob uma perspectiva histórica

A trajetória dos jogos de azar no Brasil é marcada por significativas oscilações normativas e sociais, refletindo mudanças de valores culturais, morais e políticos ao longo do tempo, tendo chegado ao Brasil no século XVI, trazidas pelos europeus junto com jogos de cartas, e no “século XVIII, as primeiras casas de apostas começaram a surgir, impulsionadas pelo sucesso das corridas de cavalos, que se tornaram um passatempo popular, especialmente entre as classes mais altas”, sendo que em “1892, o barão João Batista Viana Drummond criou o famoso Jogo do Bicho para aumentar a arrecadação para o zoológico que administrava no Rio de Janeiro” (Instituto Brasileiro de Jogo Responsável, 2025)⁷.

Outro marco importante ocorreu em 1917, com a criação da primeira loteria oficial do país, a Loteria Federal, mediante a edição do Decreto nº 12.475, de 23 de maio de 1917, a qual

⁷ “A dinâmica era simples: ao comprar um ingresso, o visitante recebia um bilhete com a imagem de um dos 25 animais da lista. No fim do dia, um sorteio determinava o vencedor, que recebia um prêmio em dinheiro. A prática logo se espalhou pelo Brasil e, mesmo sendo ilegal, persiste até os dias de hoje.”

teve sucessivas alterações por legislações ao longo do tempo. Convém destacar que naquele mesmo ano foi promulgada a Lei Federal nº 3.446, de 31 de dezembro de 1917, pelo Presidente Wenceslau Braz P. Gomes, autorizando o Presidente da República a proceder a arrecadação de valores provenientes de loterias⁸.

Nas décadas de 1930 e 1940, a exploração de jogos de azar no país era permitida, sendo os cassinos, bingos e demais modalidades de apostas operados abertamente em diversos Estados. Estima-se que, à época, cerca de 71 cassinos funcionavam legalmente no Brasil, empregando diretamente ou indiretamente em torno de 60 mil pessoas⁹.

O ambiente das casas de apostas era favorecido por uma estrutura que integrava turismo, entretenimento, atividade econômica¹⁰, com também como fonte de arrecadação pelo Governo. Contudo, em 30 de abril de 1946, a prática foi abruptamente proibida com a promulgação do Decreto-Lei nº 9.215, assinado pelo então Presidente Eurico Gaspar Dutra, o qual argumentou que a “tradição moral, jurídica e religiosa” do brasileiro é incompatível com os jogos, que eles são “nocivos à moral e aos bons costumes”, que os “povos cultos” não os toleram e que os reprimir é um “imperativo da consciência universal” (Agência Senado, 2016).

Então a justificativa apresentada para proibir os jogos de azar era que estes representariam atividade moralmente degradante, porém “há registros históricos que apontam a forte influência exercida por Carmela Dutra, esposa do Presidente e devota da Igreja Católica, como fator determinante para a edição da norma proibitiva, em razão de sua postura contrária à prática dos jogos de azar” (Agência Senado, 2016).

A proibição teve efeitos econômicos severos, especialmente em municípios turísticos que sofreram declínio econômico com o encerramento das atividades dos cassinos, com graves reflexos para a classe trabalhadora e conflitos com empresários e Governo, os quais se viram,

⁸ Art. 2º E' autorizado o Presidente da República: I - (...). II - A receber e restituir, de conformidade com o disposto no art. 41 da lei n. 628, de 17 de setembro de 1851, os dinheiros provenientes de bens de defuntos e ausentes e do evento, de premios de loterias, de depositos das Caixas Economicas e Montes de Socorro e dos depositos de outras origens. Os saldos verificados no balanço das entradas com as sahidas poderão ser applicados á amortização dos empréstimos internos e os excessos das restituições serão levados ao balanço do exercicio.

⁹ “Nas décadas de 1930 e 1940, o Brasil viveu a era de ouro dos cassinos. No auge, funcionavam mais de 70 casas de apostas no país — do Rio, capital da República, à minúscula São Lourenço, no sul de Minas. Nos salões, homens de terno e mulheres de longo apostavam dinheiro nas roletas e nas cartas de baralho.” Fonte: Agência do Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/12/por-201cmoral-e-bons-costumes201d-ha-70-anos-dutra-decretava-fim-dos-cassinos-no-brasil>

¹⁰ “As casas de apostas se tornaram verdadeiros centros de entretenimento, promovendo não apenas jogos como roleta, blackjack, baccarat e pôquer, mas também grandes espetáculos musicais e artísticos. Orquestras, jantares dançantes e apresentações de artistas renomados faziam parte da experiência. (...) O luxo e a grandiosidade dessas casas atraíram personalidades internacionais como Albert Einstein, Janis Joplin, Frank Sinatra, Orson Welles e Walt Disney, que assistiam a espetáculos de artistas brasileiros como Carmen Miranda, Emilinha Borba, Dalva de Oliveira e Grande Otelo.”

de uma hora para outra, impedidos de exercerem suas atividades econômicas voltadas aos jogos de azar, principalmente em relação aos cassinos que tinham incorporado outras atividades, tais como shows e restaurantes.

Apesar da proibição, as várias tentativas de regulamentação das apostas no Brasil não obtiveram sucesso, mesmo em si tratando de uma área de alta rentabilidade para os empresários e para o Governo. A dificuldade em se proceder com a regulamentação era em grande parte pelos desafios políticos e pela falta de um consenso sobre o impacto social dos jogos de azar, principalmente pelo segmento religioso que apontava os danos causados às famílias e ao indivíduo pelos vícios nas apostas.

Porém, no dia 27 de fevereiro de 1967, o Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco editou o Decreto-Lei nº 204, regulamentando a exploração das loterias no Brasil, conferindo à União o monopólio exclusivo sobre essa atividade. O texto normativo foi fundamentado no contexto do regime militar e com base no Ato Institucional nº 4, partindo da lógica de segurança nacional e de interesse social para justificar a restrição do exercício da atividade lotérica apenas ao Estado.

Justificou no próprio texto do Decreto-Lei que a regulamentação das loterias esportivas tinha como destinação de percentual de arrecadação para finalidades sociais e à redistribuição de seus lucros para setores essenciais, como saúde e assistência médico-hospitalar, demonstrando preocupação com a crise financeira das Santas Casas de Misericórdia e outras entidades filantrópicas, que foram contempladas como potenciais beneficiárias dos recursos advindos das loterias¹¹.

Além de estabelecer que a exploração do serviço constituía função pública intransferível da União, o Decreto criou a Loteria Federal de abrangência nacional, sob responsabilidade do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, com execução prática por meio da Administração do Serviço de Loteria Federal e das próprias Caixas Econômicas¹².

A importância do Decreto-Lei nº 204/1967 residiu, portanto, no instrumento regulatório

¹¹ Considerações como justificativa da edição do Decreto Lei: “CONSIDERANDO o princípio de que todo indivíduo tem direito à saúde e que é dever do Estado assegurar esse direito; CONSIDERANDO que os Problemas de Saúde e de Assistência Médico-Hospitalar constituem matéria de segurança nacional; CONSIDERANDO a grave situação financeira que enfrentam as Santas Casas de Misericórdia e outras instituições hospitalares, para-hospitalares e médico-científicas;”

¹² Art. 2º A Loteria Federal, de circulação, em todo o território nacional, constitui um serviço da União, executado pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, através da Administração do Serviço de Loteria Federal, com a colaboração das Caixas Econômicas Federais.

Parágrafo único. As Caixas Econômicas Federais, na execução dos serviços relacionados com a Loteria Federal, obedecerão às normas e às determinações emanadas daquela Administração.

de uma atividade econômica sensível, e de mecanismo de financiamento de políticas públicas sociais, especialmente na área da saúde. Ele estabeleceu os alicerces normativos para o funcionamento das loterias no país, associando sua legitimidade à função social, o que influenciou toda a estrutura jurídica posterior relacionada aos jogos legalizados no Brasil.

No dia 20 de dezembro de 1971, foi editada a Lei nº 5.768, com a finalidade de regulamentar a distribuição gratuita de prêmios por empresas para se promoverem comercialmente, por meio de sorteios, concursos, vale-brinde ou similares, com o objetivo exclusivo de divulgar produtos, serviços ou marcas, mediante autorização prévia da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

Um destaque em relação a essa lei é que empresas estrangeiras não estabelecidas no Brasil não poderiam realizar as promoções. A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 70.951/1972, que detalhava os procedimentos para autorização, execução e fiscalização dessas ações, no qual o Estado assegurava a regularidade da atividade econômica.

Em 1993 foi publicada a Lei Federal nº 8.672/93, de 06 de julho de 1993, conhecida como Lei Zico, que legalizou a prática do jogo do bingo para fins de financiamento esportivo¹³, sendo que a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, conhecida como Lei Pelé, instituiu normas sobre o bingo (artigos 59 a 80), as quais foram posteriormente revogadas pela Lei 9.981, de 14 de julho de 2000¹⁴. Por meio da promulgação da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, foi regulamentada a destinação do produto da arrecadação das loterias.

Mais recentemente, foi promulgada a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que entrou em vigor na data de sua publicação, conhecida como Lei das Bets, que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro um marco regulatório específico para a exploração comercial denominada apostas de quota fixa¹⁵, bem como alterou as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 1967”, além de dar outras providências.

¹³ Art. 57. As entidades de direção e de prática desportiva filiadas a entidades de administração em, no mínimo, três modalidades olímpicas, e que comprovem, na forma da regulamentação desta lei, atividade e a participação em competições oficiais organizadas pela mesma, credenciar-se-ão na Secretaria da Fazenda da respectiva Unidade da Federação para promover reuniões destinadas a angariar recursos para o fomento do desporto, mediante sorteios de modalidade denominada Bingo, ou similar.

¹⁴ Art. 2º Ficam revogados, a partir de 31 de dezembro de 2001, os arts. 59 a 81 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, respeitando-se as autorizações que estiverem em vigor até a data da sua expiração.

Art. 3º Os prêmios de jogos de bingo obtidos de acordo com a Lei nº 9.615, de 1998, e não reclamados, bem como as multas aplicadas em decorrência do descumprimento do disposto no Capítulo IX do mesmo diploma legal, constituirão recursos do INDESP

¹⁵ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e altera.

A Lei das Bets passou a regulamentar de forma mais abrangente as apostas de quota fixa em eventos esportivos e jogos on-line, com a norma estabelecendo critérios para a obtenção de licença, regras sobre publicidade, prevenção à lavagem de dinheiro e proteção do consumidor em alguns aspectos. O processo de regulamentação foi confiado à Secretaria de Prêmios e Apostas, criada no âmbito do Ministério da Fazenda, que passou a fiscalizar a atuação das empresas e excluir do mercado *sites* não autorizados.

Desse modo, o histórico jurídico dos jogos de azar no Brasil demonstra que o tema não pode ser reduzido a uma dicotomia entre proibição e regulação irrestrita. Ao contrário, requer uma abordagem regulatória equilibrada, que compatibilize a liberdade econômica com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da justiça social (art. 170, caput), pilares centrais da ordem econômica constitucional brasileira.

A evolução normativa evidencia que os jogos de azar, embora por muito tempo foram vistos como atividade marginal, passaram a ser reavaliados à luz de seu potencial econômico e arrecadatório. Ao mesmo tempo, o debate segue permeado por tensões ideológicas e religiosas, exigindo do legislador e do Poder Público atenção aos riscos sociais envolvidos, sobretudo aqueles relacionados ao transtorno de jogo patológico, ao endividamento e à vulnerabilidade dos consumidores.

A legislação delimita que as apostas por quotas fixas podem recair sobre eventos reais de temática esportiva, como jogos de futebol, corridas e torneios em geral, bem como sobre eventos virtuais de jogos on-line, nos quais os resultados são determinados por geradores aleatórios de números, simulando competições e eventos esportivos.

Segundo a norma, em ambos os casos, a operação deve respeitar critérios de segurança, transparência e proteção do consumidor, com previsão de aplicação dos direitos constantes na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, com mecanismos de prevenção à manipulação de resultados e à lavagem de dinheiro, com a determinação de orientação às plataformas de jogos da necessidade de orientação aos apostadores do endividamento e patologia de jogos.

A lei ainda estabelece que essa atividade somente poderá ser explorada por pessoas jurídicas autorizadas pelo Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), cuja autorização é de natureza personalíssima, intransferível e concedida por prazo determinado, sendo exigida a constituição de empresa com sede no Brasil, com capital mínimo integralizado, e a observância de critérios técnicos, financeiros e de integridade.

Destaca-se que a Lei nº 14.790/2023 prevê o tratamento jurídico dos jogos de azar no Brasil, ao reconhecer sua relevância econômica, por outro lado, traz em seu texto os riscos

sociais das apostas, como a possibilidade de desenvolvimento de transtorno de jogo patológico e os riscos de perda de valores pelos apostadores.

1.4.1 Atuação das bets ilegais no Brasil

Outro aspecto relevante na análise da regulação das apostas on-line no Brasil diz respeito à atuação de plataformas ilegais que operavam à margem da legislação nacional. Durante anos, centenas de empresas de apostas eletrônicas exploraram o mercado brasileiro de forma desregulada, valendo-se da estrutura digital para alcançar usuários no território nacional sem qualquer controle estatal, contribuindo para o estímulo de práticas abusivas contra consumidores e a ausência de mecanismos efetivos de prevenção a condutas ilícitas, como o superendividamento e afetação da saúde psíquica, decorrente de jogos patológicos.

Essa realidade motivou a adoção de medidas mais severas por parte do Estado brasileiro, notadamente após a promulgação da Lei Federal nº 14.790/2023, que passou a disciplinar o funcionamento das chamadas apostas de quota fixa, com previsão de aplicação de sanção no caso de inobservância dos preceitos normativos.

Como desdobramento da nova política regulatória, em 11 de outubro de 2024, a Agência Nacional de Telecomunicações divulgou uma lista contendo 2.027 páginas de endereços eletrônicos de apostas ilegais (ANATEL, 2024) que seriam retirados do ar nos dias subsequentes, por determinação do Ministério da Fazenda. Nessa mesma data, a Secretaria da Comunicação Social da Presidência da República informou que a Secretária de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda havia realizado extenso monitoramento de *sites* e redes sociais, enviando para a ANATEL uma relação de 2.040 domínios para bloqueio imediato de acesso em todo o Brasil (SECOM-PR, 2024).

A ação, amparada em atos normativos da ANATEL e fundamentada no interesse público, objetivou bloquear o acesso de cidadãos brasileiros a plataformas não autorizadas, no sentido de promover a limpeza do ambiente virtual de apostas e resguardar os direitos dos consumidores e a ordem econômica nacional.

O Secretário-executivo do Ministério da Fazenda¹⁶, Dario Durigan (2024), justificou a ordem de bloqueio no âmbito nacional do acesso no sistema digital das bets ilegais, para manter

¹⁶ Ministério da Fazenda. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/ministerio-da-fazenda-pede-bloqueio-de-mais-de-dois-mil-sites-de-apostas-ilegais-no-brasil>. Publicado em 10/10/2024. Atualizado em 10/12/2024.

a integridade dos apostadores, afirmando que, além de ser muito relevante que o apostador compreenda a importância de preservar sua saúde mental e financeira, é preferível que ele participe de um ambiente regulado, no qual atuem empresas comprometidas com o cumprimento das normas, pois colaborar com empresas ilegais significa contribuir com aquelas que, em última instância, podem fraudar os próprios apostadores.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT, 2025), apenas a plataforma Telegram conta com mais de 42 milhões de usuários ativos no Brasil e abriga uma ampla rede de grupos e canais voltados às apostas esportivas e aos jogos de azar. Desde 2016, teriam sido registradas mais de meio bilhão de visualizações em publicações relacionadas a apostas ilegais, com milhões de compartilhamentos e interações.

Explica que os algoritmos do Telegram facilitam o acesso a esses conteúdos ao sugerirem automaticamente grupos e canais semelhantes, mesmo quando promovem práticas ilícitas, e que a ausência de mecanismos eficazes de moderação e controle possibilita a proliferação dessas comunidades, que acabam atingindo milhares de usuários, inclusive menores de idade. Por fim, observa que a desinformação tem sido utilizada para normalizar as apostas como uma alternativa financeira segura, ocultando os riscos de endividamento e o desenvolvimento de vícios, como a ludopatia.

Para se ter um panorama da atuação das bets ilegais, uma pesquisa realizada por amostragem pelo Instituto DataSenado, no mês de junho de 2024, publicada com a denominação: “Mais de 22 milhões de pessoas apostaram nas bets no último mês”, apurou-se que de um total de 28.808 entrevistas com pessoas acima de 16 anos, residentes nos Estados Brasileiros, inúmeros usuários dos jogos de azar foram, inclusive, submetidos à atuação de golpes digitais e sofreram o endividamento, sendo a maioria constituída por homens até 39 anos com ensino médio completo, e que “13% dos brasileiros com 16 anos ou mais — o equivalente a 22,13 milhões de pessoas — declararam ter participado das “bets” nos últimos 30 dias”.

Apontou-se que, entre os apostadores, 62% são do sexo masculino e 38% do sexo feminino, e que a maioria, correspondente a 56%, possui entre 16 e 39 anos, enquanto 17% têm entre 40 e 49 anos, 13% entre 50 e 59 anos e 14% têm 60 anos ou mais. Quanto ao nível de escolaridade, verificou-se que 40% concluíram o ensino médio, 23% possuem o ensino fundamental incompleto e 20% têm o ensino superior incompleto ou completo (DataSenado, 2024).

Quanto ao aspecto econômico, a pesquisa revelou que 68% dos entrevistados afirmaram exercer alguma atividade remunerada, enquanto 27% se encontram fora da força de trabalho e

apenas 5% declararam estarem desocupados. Verificou-se ainda que a maior parte dos apostadores recebiam até dois salários-mínimos por mês, correspondendo a 52% do total. Já 35% afirmaram ter rendimentos entre dois e seis salários-mínimos, e 13% declararam receber valores superiores. Observou-se também que a maioria relatou ter gasto até R\$ 500,00 em aplicativos ou sites de apostas na internet, sendo que apenas 3% informaram ter desembolsado quantia maior.

Constatou-se também que as pessoas com ensino médio completo são as que mais realizam apostas, enquanto aquelas com menor ou maior nível de escolaridade tendem a apostar menos. Verificou-se, ainda, que 58% dos apostadores que gastaram com plataformas de apostas por meio de aplicativos ou sites na internet possuíam dívidas em atraso há mais de 90 dias.

Por fim, a pesquisa mostrou que “o crescimento das bets, alavancado pela propaganda on-line e em eventos esportivos, tem drenado recursos das famílias, provocado endividamento e atrapalhado a economia do país”.

À vista dessas considerações, a atuação desregulada das plataformas de apostas on-line no Brasil evidenciou um cenário preocupante de desproteção ao consumidor, proliferação de práticas abusivas e ausência de mecanismos eficazes de prevenção a danos sociais, econômicos e à saúde. A ausência de regulação permitiu que empresas estrangeiras explorassem o mercado nacional sem qualquer responsabilidade fiscal ou compromisso com a integridade dos usuários, contribuindo para o superendividamento, o aumento de transtornos psíquicos associados ao jogo patológico e a exposição de menores de idade a ambientes virtuais nocivos.

Diante dessa realidade, a recente iniciativa do Estado brasileiro de regulamentar as apostas de quota fixa, aliada à atuação coordenada de órgãos como o Ministério da Fazenda e a ANATEL, representa um avanço significativo na tentativa de ordenar o setor. A imposição de bloqueios a domínios ilegais e o monitoramento de plataformas digitais demonstram o esforço em proteger a ordem econômica, a saúde pública e ao consumidor, especialmente frente ao crescimento acelerado do mercado de apostas.

1.4.2 Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 – apostas de quota fixa.

A exploração comercial de apostas de quota fixa, regulamentada pela Lei das Bets, caracteriza-se pela definição antecipada do valor a ser recebido pelo apostador em caso de

acerto, com base em uma quota preestabelecida¹⁷. Em termos simples, trata-se de um tipo de aposta em que o prêmio é calculado multiplicando-se o valor apostado por um coeficiente fixado previamente, independentemente da quantidade de apostadores ou do volume total arrecadado.

De acordo com o artigo 2º, inciso II¹⁸, da referida lei, a aposta de quota fixa é definida como a operação comercial em que o apostador, mediante o pagamento de determinado valor, realiza prognósticos sobre eventos futuros, reais ou virtuais, cujos resultados não dependem exclusivamente de sua habilidade, sendo estabelecido previamente o valor do prêmio a ser recebido. A fixação antecipada da quota confere maior previsibilidade à operação, distinguindo essa modalidade de outras formas de jogos, como loterias tradicionais e concursos de prognósticos.

Segundo Martinelli (2025, p. 18), para fins de jogos de apostas legalizados, o termo quota fixa designa um modelo de aposta no qual as *odds* (ou cotas) são definidas no momento em que a aposta é realizada e permanecem inalteradas até o desfecho do evento. O autor explica que esse modelo é amplamente utilizado em apostas esportivas e outros jogos de azar regulamentados, permitindo que o apostador saiba previamente o valor exato do prêmio potencial, calculado com base na cota ou multiplicador fixo, ajustado conforme a probabilidade de ocorrência do resultado previsto.

Importante ainda esclarecer que “*odds*”¹⁹ são cotações ou probabilidades apresentadas em sites de apostas para indicar o retorno potencial que um apostador pode ganhar em uma apostas”, as quais não são fixas e podem mudar antes de um evento começar, podendo ser ajustadas em resposta a fatores como lesões de jogadores, condições climáticas e até mesmo a quantidade de dinheiro apostado em determinado resultado, porém, “para quem faz uma aposta de quota fixa, as *odds* permanecem constantes uma vez que a aposta é registrada, garantindo quanto ganhariam com base nas *odds* fornecidas” (Martinelli, 2025, p. 26). A Lei das Bets, nos incisos do artigo 3º, delimita os objetos das apostas por quota fixa, consistente em “eventos

¹⁷ Para melhor compreensão do funcionamento das apostas por quotas fixas, o exemplo citado por Martinelli (2025, p.18) é bastante elucidativo: “se um apostador aposta R\$100 em um evento com uma quota de 3,0, ele saberá que, se ganhar, receberá R\$300 (R\$100 apostados multiplicados pela quota) como retorno total, que inclui investimento inicial e o lucro. A principal vantagem da quota fixa é a clareza que proporciona ao apostador, permitindo-lhe calcular seu possível ganho antes mesmo de o evento ocorrer”.

¹⁸ Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...)

II - quota fixa: fator de multiplicação do valor apostado que define o montante a ser recebido pelo apostador, em caso de premiação, para cada unidade de moeda nacional apostada;

¹⁹ “As *odds* decimais são as mais comuns em muitos países, incluindo Brasil e Europa. Elas indicam o valor total que o apostador receberá por unidade apostada. Por exemplo, *odds* de 2,50 significam que, para cada R\$1 apostado, o retorno total será de R\$2,50 (incluindo o valor da aposta inicial).”

reais de temática esportiva” ou eventos virtuais de jogos on-line.

No contexto das plataformas digitais, as apostas de quota fixa registraram um crescimento expressivo, impulsionado pela praticidade e acessibilidade proporcionadas por esses ambientes virtuais. Os apostadores podem realizar suas escolhas a qualquer momento e de qualquer lugar, com ampla variedade de eventos disponíveis. Além disso, é comum que essas plataformas ofereçam incentivos como bônus e promoções, o que torna a experiência ainda mais atrativa. No entanto, esse cenário também traz riscos, uma vez que a emoção envolvida nas apostas pode estimular o jogador a extrapolar seus limites financeiros, apostando além do que realmente pode arcar, sendo que as apostas de quota fixa não garantem vitória (Martinelli, 2025, p. 19), assim como todos os jogos de azar.

A norma prevê a modalidade de apostas, tanto a física quanto a virtual, como os jogos on-line, no artigo 2º, incisos I, V, VI, VIII e IX²⁰, e Martinelli (2025, p.17) faz uma clara distinção entre eles, dizendo que “a aposta envolve uma situação em que duas ou mais pessoas discordam sobre um evento futuro ou incerto e estabelecem um contrato em que o perdedor pagará ao vencedor um valor previamente acordado”.

Quanto ao jogo, afirma que este consiste em uma atividade na qual os participantes competem entre si com o objetivo de obter ganhos financeiros. Explica que o resultado pode depender tanto da sorte quanto da habilidade dos jogadores, especialmente em determinadas modalidades, como o pôquer ou outros jogos de cartas, nas quais a destreza pode ser um fator relevante. Acrescenta, ainda, que há jogos, como o bingo e os cassinos, que envolvem exclusivamente a sorte (2025, p. 18).

Portando, o jogo on-line constitui uma modalidade de entretenimento digital realizada em ambientes virtuais, nos quais o jogador participa de forma remota, por meio de dispositivos eletrônicos conectados à internet, como computadores, smartphones, tablets ou consoles de

²⁰ Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - aposta: ato por meio do qual se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio;
(...)

V - aposta virtual: aquela realizada diretamente pelo apostador em canal eletrônico, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta;

VI - aposta física: aquela realizada presencialmente mediante a aquisição de bilhete em forma impressa, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta;

(...)

VIII – jogo *on-line*: canal eletrônico que viabiliza a aposta virtual em jogo no qual o resultado é determinado pelo desfecho de evento futuro aleatório, a partir de um gerador randômico de números, de símbolos, de figuras ou de objetos definido no sistema de regras;

IX - evento virtual de jogo *on-line*: evento, competição ou ato de jogo *on-line* cujo resultado é desconhecido no momento da aposta;

videogame, “cobrindo diversos gêneros formatos, desde jogos de cassino, como pôquer e blackjack, até jogos de estratégia, ação, RPGs e jogos de simulação” (Martinelli, 2025, p. 23), proporcionando o acesso fácil a uma ampla gama de jogos.

O autor ainda explica que “os eventos virtuais de jogos on-line são as competições, torneios ou atividades interativas que ocorrem em plataformas digitais, em que jogadores se reúnem, frequentemente, através da internet, para participar de jogos eletrônicos”. A aposta virtual, é “baseada em algoritmos que geram resultados aleatórios para eventos esportivos fictícios, como corridas de cães, corridas de cavalos ou competições de futebol virtual”.

Diante desse quadro, torna-se imprescindível reconhecer que, independentemente da forma de acesso às apostas, seja por meio de plataformas digitais, aplicativos móveis ou interfaces automatizadas, a atividade deve observar limites éticos, jurídicos e econômicos, de forma a preservar a dignidade do consumidor-apostador e a prevenir a ocorrência de danos sociais e patrimoniais.

A lei em discussão, ao regulamentar a exploração das apostas de quota fixa, ainda que tenha sido voltada à segurança jurídica e a arrecadação fiscal, não afasta a necessidade de proteção dos jogadores, sobretudo diante dos riscos inerentes ao ambiente digital.

O apostador atua como consumidor de um serviço complexo e altamente sensível ao comportamento impulsivo, estimulado muitas vezes por estratégias de marketing agressivo, bônus recorrentes, sensação de ganho fácil e constante acessibilidade ao sistema de apostas, de forma que a ausência de mecanismos eficazes de controle e de contenção pode resultar na perda recorrente de valores, com graves consequências financeiras e emocionais, levando ao superendividamento e ao desenvolvimento de transtornos compulsivos, como o jogo patológico (ludopatia).

Desse modo, é dever das operadoras autorizadas e do próprio Estado implementar medidas de proteção do consumidor, em consonância com os princípios do Código de Defesa do Consumidor e com as diretrizes das práticas em jogos de azar.

A regulamentação das apostas virtuais e jogos on-line não pode ser vista apenas como uma atividade econômica liberalizada, mas sim como uma atividade regulada que envolve alto potencial de vulnerabilidade social, exigindo equilíbrio entre liberdade de mercado e proteção da saúde financeira e psicológica do jogador.

Assim, o ordenamento jurídico brasileiro deve caminhar no sentido de assegurar que a exploração desse mercado ocorra de forma consciente, controlada e segura, evitando que os consumidores sofram prejuízos irreversíveis e fiquem expostos a ciclos viciosos de perda,

dívida e dependência comportamental.

1.5 Natureza econômica da atividade de apostas - entretenimento e risco social

A atividade de apostas, especialmente no formato das denominadas bets on-line, insere-se no campo da economia como um setor no qual foi “consolidada a visão de que as apostas são entretenimento” (Strategy& da PWC, 2024). Sua proposta inicial é oferecer uma experiência lúdica, baseada na emoção e na imprevisibilidade dos resultados de eventos, sobretudo esportivos. Nessa perspectiva, o apostador participa voluntariamente de um jogo de chances, movido por expectativas de ganho financeiro e pela adrenalina do risco, elementos que fazem parte da dinâmica de lazer moderno mediado por plataformas digitais.

Contudo, embora essa atividade integre a chamada economia do entretenimento, seu funcionamento envolve características típicas de setores de alto risco social. Isso se deve ao fato de que, mesmo sendo apresentada como forma de diversão, a aposta em dinheiro pressupõe a exposição a perdas financeiras, podendo levar ao comprometimento da renda pessoal e familiar, sobretudo em contextos de vulnerabilidade econômica e emocional. A promessa de retorno rápido, combinada com a facilidade de acesso via aplicativos e a ausência de limites claros ao comportamento do consumidor, transforma o que seria uma atividade de lazer em um potencial gerador de endividamento, vício e exclusão social.

Isso ocorre porque, segundo relatório emitido pela Strategy& (PWC, 2024), a principal motivação para a realização dos jogos de azar se resume na possibilidade de ganhar muito dinheiro e alterar a situação financeira do apostador. Porém, nas vezes que há vitória, a maioria reutiliza o dinheiro em novas apostas, tendo a percepção de que perdeu mais dinheiro do que ganhou ao longo de várias apostas e, o pior, é que além da complicação financeira familiar, a quantia gasta fica dentro do ecossistema das apostas e não volta para a economia para ser utilizada em outros setores de consumo.

Observa-se que o comprometimento financeiro dos apostadores, com reflexos diretos sobre a economia familiar, tem gerado grande repercussão social, sobretudo diante da aprovação de uma atividade econômica que, em tese, mostra-se altamente lesiva ao consumidor. Nesse contexto, o Senado Federal, por meio do Requerimento nº 680, de 4 de setembro de 2024, apresentado pela senadora Soraya Thronicke, instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o propósito de investigar a crescente influência das apostas on-line sobre o orçamento das famílias brasileiras, bem como a possível associação dessas práticas a

organizações criminosas envolvidas em lavagem de dinheiro.

Na justificativa apresentada, a Senadora destacou que a proteção das famílias brasileiras, diante do avanço dos jogos de azar, constitui uma questão urgente e de extrema relevância, considerando o aumento expressivo das despesas familiares destinadas a essas apostas, o que tem despertado preocupação quanto à saúde financeira e mental dos indivíduos, além do risco de endividamento generalizado.

O impacto negativo das apostas, na saúde mental e no orçamento familiar, com relevantes e deletérios impactos, principalmente entre aqueles mais vulneráveis, ensejou a propositura de ações no Superior Tribunal Feral, nas Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade – ADI 7721 e ADI 7723 – de relatoria do Ministro Luiz Fux, que deferiu parcialmente a medida cautelar, por decisão em Plenário, em 18 de novembro de 2024, determinando que o Ministério da Fazenda, autoridade competente nos termos da Lei n. 14.790/2023, implementasse, imediatamente, medidas de proteção especial que impedir “a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres”, conforme se verifica do excerto do acórdão e da respectiva ementa:

Determino, ainda, ao Ministério da Fazenda, autoridade competente nos termos da Lei n. 14.790/2023, a implementação de medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais; como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres. Ex positis, com fundamento no art. 10 da Lei nº 9.868/1999, DEFIRO PARCIALMENTE as MEDIDAS CAUTELARES requeridas, ad referendum do Plenário, (i) conferindo interpretação conforme à Constituição Federal, ao artigo 9º da Lei n. 14.790/2023, para que a regulamentação elaborada pelo Poder Executivo Federal especificamente prevista na Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, tenha aplicação imediata, no tocante às medidas supramencionadas referentes à publicidade quanto às crianças e adolescentes, bem como (ii) sejam implementadas medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres, até a conclusão do julgamento de mérito das referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Ementa: Referendo das medidas cautelares nas ações diretas de inconstitucionalidade 7721 e 7723. Direito constitucional. Novo marco regulatório das apostas de quota fixa (“bets”). Lei nº 14.790/2023. Impactos da publicidade de apostas na saúde mental, sobretudo de crianças e adolescentes, assim como nos orçamentos familiares, especialmente de pessoas beneficiárias de programas sociais e assistenciais. Alegadas ofensas aos artigos 1º, incisos III e IV; 6º; 170, *caput*, inciso IV e parágrafo único; 174, *caput*; 196; 197; 227, *caput*. *Fumus boni iuris*. Evidências dos imediatos, relevantes e deletérios impactos em curso, decorrentes de proteção insuficiente. *Periculum in mora*. Provável agravamento do cenário pela inaplicação de normas já editadas. Pedidos de medidas cautelares parcialmente deferidos. Decisão referendada. (STF, Tribunal Pleno, julgado em 18-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-12-2024 PUBLIC 05-12-2024).

Em decisão proferida em 19 de dezembro de 2025, o Ministro Lux Fux indeferiu o pedido de modificação nessa decisão, afirmando que permanecia “hígida a liminar proferida em novembro de 2024, que não foi revogada”, ou seja, deve ser cumprida a determinação de não participação nas apostas de quota fixa (apostas on-line) dos beneficiários dos programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família.

No dia 02 de fevereiro de 2026, a Advocacia-Geral da União opôs embargos de declaração arguindo a impossibilidade de cumprimento da medida liminar e postulou pela reconsideração desta:

Em face do exposto, e tendo em vista a inviabilidade prático-jurídica da distinção dos recursos financeiros oriundos de benefícios assistenciais para fins de impedir sua aplicação em apostas de quota-fixa, o Advogado-Geral da União requer a reconsideração das decisões embargadas à luz dos esclarecimentos trazidos no recurso, para que seja retomada a plena eficácia normativa da Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e da Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025.

A alegação de inviabilidade prática de segregação dos recursos provenientes de benefícios assistenciais, suscitada pela Advocacia-Geral da União nos embargos de declaração, não afasta, contudo, a centralidade da controvérsia constitucional instaurada nas ADIs 7721 e 7723. A discussão desloca-se, em verdade, do plano meramente operacional para o âmbito da efetividade dos direitos fundamentais e do dever estatal de proteção adequada frente a atividades econômicas potencialmente lesivas a grupos vulneráveis.

Ainda que se reconheçam dificuldades técnicas na implementação da medida cautelar, permanece hígida a determinação judicial fundada na proteção da dignidade da pessoa humana, da ordem econômica constitucional e da tutela prioritária de pessoas em situação de vulnerabilidade social, evidenciando a tensão estrutural entre liberdade econômica e responsabilidade regulatória do Estado.

Por outro lado, as apostas configuram também uma atividade de consumo não essencial, de natureza especulativa, cujo valor subjetivo não decorre da utilidade material do bem adquirido, mas da expectativa de lucro ou da sensação de prazer e excitação provocada pelo risco. Trata-se, portanto, de uma atividade que movimenta cifras expressivas, gera receitas tributárias variadas, mas que também demanda atenção por parte do Estado, especialmente quando seu crescimento desenfreado compromete a estabilidade econômica de indivíduos e famílias.

Ademais, a atividade de apostas não pode ser analisada apenas sob a lógica do mercado e da arrecadação tributária pelo Estado, mas deve ser compreendida dentro de um contexto mais amplo, que inclua as externalidades negativas geradas por seu exercício desregulado.

Portanto, reconhecer a natureza econômica das apostas significa entender seu duplo papel, sendo de um lado, como setor legítimo da economia de mercado, voltado ao entretenimento e capaz de gerar emprego e arrecadação, e de outro, como atividade de risco que demanda regulação eficaz para prevenir abusos, proteger consumidores vulneráveis e garantir que sua exploração não comprometa valores constitucionais fundamentais.

A regulação prevista pela Lei nº 14.790/2023 reflete essa ambivalência, ao buscar equilibrar os incentivos econômicos com mecanismos de controle e responsabilidade social, mas ao mesmo tempo envolver relações de “desequilíbrios de poder e situações de vulnerabilidade econômicas, o que potencializa a necessidade de atuação tutelar do Estado” (Matos; Krost, 2025, p. 16).

Dessa forma, o reconhecimento da natureza econômica das apostas exige uma abordagem que vai além do mero enquadramento da atividade como lazer pelos apostadores ou fonte de arrecadação pública, pois embora inserido na lógica do mercado e impulsionado pela tecnologia e pela digitalização, traz implicações sociais, psicológicas e econômicas relevantes, que justificam a intervenção estatal orientada pelos princípios constitucionais da ordem econômica.

A regulação dos jogos de azar, especialmente diante de seu caráter amplamente acessível e potencialmente nocivo a parcelas vulneráveis da população, deve estar pautada por políticas públicas que assegurem equilíbrio entre liberdade de iniciativa e proteção ao consumidor, prevenindo abusos, promovendo a informação adequada e estabelecendo limites claros ao exercício da atividade.

Nesse cenário, a atuação do Estado, por meio de normatização, fiscalização e controle efetivo, configura-se como instrumento essencial para garantir que essa atividade econômica se desenvolva de maneira ética, responsável e compatível com os valores fundamentais da ordem econômica.

Conclui-se, portanto, que a atividade de apostas, embora inserida no contexto da economia de mercado e revestida de aparente legitimidade jurídica e tributária, revela-se um fenômeno complexo que transcende os limites do entretenimento e do consumo. Sua expansão desregulada e o acesso facilitado pelas plataformas digitais exigem do Estado uma postura regulatória firme e orientada pelos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da defesa do consumidor.

A regulação das apostas on-line, nesse sentido, deve conciliar a livre iniciativa com a tutela dos direitos fundamentais, prevenindo práticas abusivas e mitigando os impactos

econômicos e sociais que atingem, sobretudo, os indivíduos em situação de vulnerabilidade. É nesse ponto de inflexão — entre a lógica econômica e a proteção da pessoa — que se examina os efeitos nocivos dessa atividade, notadamente o superendividamento dos consumidores e o transtorno de jogo patológico, fenômenos que impõem a necessidade de uma resposta jurídica e social eficaz, capaz de conter o avanço de uma economia de risco que ameaça a integridade financeira e emocional das famílias brasileiras.

2 OS EFEITOS NOCIVOS DAS APOSTAS ON-LINE: SUPERENDIVIDAMENTO E TRANSTORNO DE JOGO PATOLÓGICO

Em decorrência da expansão descontrolada das plataformas de jogos de azar na modalidade virtual e da ausência de um arcabouço legal específico, ocorreu a regulação estabelecendo regras para a exploração dessa atividade econômica, como a exigência de autorização do funcionamento no território nacional pelo Ministério da Fazenda, destacando a destinação de percentuais da arrecadação²¹ a políticas públicas e a imposição de requisitos mínimos de integridade e transparência aos operadores, fiscalização e monitoramento, inclusive a previsão de aplicação de penalidades no caso de descumprimento das regras estabelecidas.

Na área de tributação, quanto ao valor dos prêmios líquidos, há previsão de tributação pelo Imposto de Renda de Pessoa Física na alíquota de 15%, ou seja, o apostador terá de pagar para o Governo esse percentual sobre o valor do prêmio ganho (Martinelli, 2025, p. 37).

Do montante total arrecadado com as apostas, 88% será destinado à empresa que promoveu a aposta, enquanto que os 12% restantes vão para o Governo²² que o redistribuirá para diversos setores públicos²³, quais sejam: 36% esporte, 28% turismo, 13,6% segurança pública, 10% seguridade social, 10% educação e apenas 1% para a saúde, sendo que o restante (1,4%) será dividido entre entidades da sociedade civil, a Funapol e a ABDI.

Desse modo, do ponto de vista arrecadatório, um dos aspectos positivos da regulamentação das apostas on-line é justamente a possibilidade de converter parte dos lucros obtidos com essa atividade em recursos voltados ao financiamento de políticas públicas. A tributação (15%) incidente sobre os prêmios recebidos pelos apostadores, acrescida à destinação ao Estado de percentuais fixos do produto da arrecadação pelas empresas operadoras

²¹ Art. 31. Os prêmios líquidos obtidos em apostas na loteria de apostas de quota fixa serão tributados pelo Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) à alíquota de 15% (quinze por cento).

²² Alteração dada pela Lei das bets no art. 51 das disposições finais à da [Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018](#), passa atribuir o percentual de 12% da arrecadação ao Governo e estabeleceu as destinações. Art. 29.(...). V-(...). [§ 1º-A](#) Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo, 88% (oitenta e oito por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações:

²³ [III](#) - 36% (trinta e seis por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição:

²³ [V](#) - 28% (vinte e oito por cento) para a área do turismo, por meio da seguinte decomposição:

²³ [II](#) - 13,60% (treze inteiros e sessenta centésimos por cento) para a área da segurança pública, por meio da seguinte decomposição:

²³ [IV-A](#) - 10% (dez por cento) para a seguridade social;

²³ [I](#) - 10% (dez por cento) para a área de educação, conforme ato do Ministério da Educação, por meio da seguinte decomposição:

²³ [VI](#) - 1% (um por cento) para o Ministério da Saúde, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos, nas áreas de saúde;

(12%), permite ao Estado captar receitas, no total de 27%, que, antes da regularização, eram perdidas para a informalidade.

Ao estabelecer que os valores arrecadados serão aplicados em áreas sensíveis e estratégicas, evidencia uma tentativa da Lei das Bets de vincular a exploração dessa atividade econômica a objetivos de interesse coletivo. Dessa forma, a tributação dos jogos de aposta pode ser compreendida como uma via de redistribuição de recursos, promovendo um retorno social mínimo à população e justificando, sob certo ponto de vista, a legalização desse setor no ordenamento jurídico nacional.

Nesse sentido, destaca-se como ponto positivo da nova legislação a formalização de uma atividade que, até então, operava na informalidade ou por meio de brechas legais e a regulamentação possibilita não apenas a arrecadação de tributos por parte do Estado, mas também a criação de empregos, o desenvolvimento de um mercado, sob as regras estabelecidas por lei.

Da mesma forma, deve ser considerado como ponto favorável a imposição de idade mínima para o apostador, a partir de 18 anos²⁴, o reconhecimento de direitos básicos dos apostadores (consumidores) ao assegurar a aplicabilidade dos previstos na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990²⁵.

Todavia, apesar desses avanços, a Lei nº 14.790/2023 ainda apresenta lacunas relevantes no que diz respeito à proteção dos consumidores, especialmente daqueles em situação de hipervulnerabilidade. A atividade de apostas on-line, embora esteja inserida na chamada economia do entretenimento, não pode ser dissociada de seus potenciais efeitos nocivos, notadamente o superendividamento e o desenvolvimento de transtornos mentais, como a ludopatia.

Embora reconheça expressamente a existência de riscos associados à atividade de apostas, como a possibilidade de perda de valores e o desenvolvimento de transtornos de jogo patológico, seu conteúdo normativo limita-se à exigência de que os operadores forneçam informações e orientações aos apostadores. Não há, entretanto, a previsão de medidas protetivas concretas voltadas à prevenção ou mitigação desses danos, como mecanismos de limitação de apostas, identificação de comportamento compulsivo ou apoio psicossocial, como se pode constatar do inciso II do artigo 27, da lei em discussão:

²⁴Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: I - menor de 18 (dezoito) anos de idade;

²⁵Art. 27. São assegurados aos apostadores todos os direitos dos consumidores previstos na [Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990](#) (Código de Defesa do Consumidor).

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

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

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

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

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

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

Tal omissão revela um risco sistêmico, na medida em que o próprio Estado, ao regulamentar a atividade e permitir sua expansão, assume a legalidade de um setor cujos efeitos nocivos são reconhecidos, mas não suficientemente enfrentados. A contradição entre a autorização da atividade e a fragilidade das salvaguardas aos consumidores hipervulneráveis evidencia a necessidade de um aprimoramento regulatório que compatibilize a liberdade econômica com a tutela da saúde pública e da dignidade humana, fundamentos da Constituição Econômica.

Claro que é um setor da economia que, ao mesmo tempo em que atrai consumidores pela promessa de diversão e ganhos fáceis, pode também desencadear comportamentos compulsivos, perda do controle financeiro e comprometimento da renda pessoal e familiar. A natureza digital dessas plataformas, a disponibilidade ininterrupta e as técnicas sofisticadas de indução ao consumo agravam esses riscos, sobretudo em um país marcado por desigualdades sociais e fragilidade na educação financeira da população.

Portanto, aborda-se o fenômeno do superendividamento no contexto das apostas online, com ênfase em sua tipologia, no tratamento jurídico conferido pelo ordenamento brasileiro e nas omissões da legislação recentemente aprovada. Também analisa-se a ludopatia – reconhecida como transtorno de saúde pela Organização Mundial da Saúde – e suas implicações sociais, familiares e econômicas, bem como o papel dos operadores de apostas no dever de prevenção e informação.

Por fim, discute-se a hipervulnerabilidade dos consumidores nesse mercado, considerando os desequilíbrios contratuais e a insuficiência das atuais garantias jurídicas diante da realidade imposta pela lógica algorítmica e mercadológica das plataformas de jogos.

Assim, a reflexão proposta visa evidenciar que a regulação das apostas não pode se limitar à sua dimensão econômica, sendo imprescindível que o ordenamento jurídico brasileiro avance no sentido de proteger, de maneira efetiva, os consumidores dos riscos sistêmicos que

esse setor oferece, especialmente os relacionados ao endividamento excessivo e aos transtornos psicológicos associados à compulsividade no jogo.

2.1 O superendividamento no Código de Defesa do Consumidor com as alterações dadas pela Lei nº 14.181/2021

O Código de Defesa do Consumidor considera que todo consumidor é vulnerável e, nesse panorama, existe os hipervulneráveis que estão em situação de superendividamento, por não conseguirem adimplir integralmente suas dívidas de consumo, sem o comprometimento do mínimo existência, sendo que as alterações promovidas pela Lei nº 14.181 de 01 de julho de 2021 veio aperfeiçoar a proteção já existente e colmatar lacunas nessa seara do superendividamento (Martins, 2024, p. 48).

A Lei nº 14.181/2021 foi promulgada exatamente com o propósito de aprimorar a regulamentação do crédito ao consumidor, bem como estabelecer medidas voltadas à prevenção e ao enfrentamento do superendividamento, incluindo no Código de Defesa do Consumidor, dentre outros, o artigo 54-A, § 1º, que trouxe expressamente a definição do que consiste o superendividamento:

Art. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor.

§ 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.

Então, conforme disposição legal, o superendividamento é apenas do consumidor quando for pessoa física, “sendo excluídas da configuração desta condição as pessoas jurídicas, para os quais já há previsão de recuperação judicial, extrajudicial e falência em legislação específica” (Machado, 2024, p. 34).

Carpena e Cavallazzi (2006, p. 329) ressaltam que o superendividamento se refere sempre ao consumidor, sendo adotado, para esse fim, um conceito ainda mais restrito do que o previsto no Código de Defesa do Consumidor, uma vez que a tutela não se estende às pessoas jurídicas. Explicam que se trata de pessoa física que contrata crédito destinado à aquisição de produtos ou serviços voltados à satisfação de necessidades pessoais, e não profissionais. Destacam, ainda, que a característica mais relevante é a condição pessoal do consumidor, que deve agir de boa-fé.

Portanto, o superendividamento consiste na situação em que o consumidor, pessoa natural e de boa-fé, se vê impossibilitado de arcar com a totalidade de suas dívidas de consumo,

de forma contínua, sem comprometer o mínimo existencial. Trata-se de um problema estrutural da sociedade de consumo contemporânea, marcado pelo fácil acesso ao crédito, pela publicidade agressiva e pela vulnerabilidade de determinados segmentos populacionais, sobretudo os de baixa renda, “em razão da inexistência de uma definição positivada, ou mesmo de diretrizes próprias e previamente estabelecidas a fim de complementar a norma consumerista o mínimo existencial” (Machado, 2024, p. 34).

Sobre o tema, Antônio José Maristrello Porto apresenta importante classificação do superendividamento, distinguindo-o entre superendividamento ativo e superendividamento passivo, a partir da análise do comportamento do consumidor e das circunstâncias que conduzem à incapacidade de adimplir suas obrigações. Essa diferenciação permite compreender o fenômeno para além de uma perspectiva exclusivamente individual, evidenciando o peso de fatores sociais, econômicos e comunicacionais na formação do endividamento excessivo:

Para a literatura específica, existem dois tipos de superendividamento: o superendividamento ativo e o passivo. No primeiro caso, os consumidores se endividam voluntariamente. Eles podem tanto ser superendividados ativos conscientes como inconscientes. O superendividado consciente se endivida intencionalmente, sabe o estado de sua situação financeira e não pretende pagar suas dívidas. O superendividado inconsciente compra de forma impulsiva, sem controlar corretamente o seu balanço, até não possuir meios de quitar suas dívidas. Se, no primeiro caso, o consumidor se afasta sensivelmente da definição da boa-fé (em razão de seu comportamento intencional de consumir sem adimplir), no segundo caso, a situação jurídica é menos clara, pois é sabido que os meios de comunicação de massa (rádio e a televisão) passaram a ter notável influência nas manifestações de vontade, ou seja, interroga-se a respeito da liberdade do consumidor absorto em uma sociedade embasada no consumo. Já no segundo tipo de superendividamento, o passivo, o indivíduo é vítima de fatores externos e imprevisíveis, tais como a perda de emprego, divórcio, doença, mudanças no cenário econômico. (...) Algumas pesquisas tendem a mostrar que, em geral, o superendividamento é mais estreitamente relacionado a fatores sociais, ou seja, indicam maior ênfase na análise do superendividamento a partir do endividamento passivo (Porto et al., 2015, p. 28–29).

A partir dessa classificação, a doutrina jurídica brasileira passou a reconhecer o superendividamento como uma nova categoria de exclusão social, uma vez que seus efeitos comprometem não apenas o patrimônio do devedor, mas também sua dignidade, seu bem-estar psicológico e sua inserção produtiva na sociedade. Embora envolva dívidas de natureza civil, seu impacto ultrapassa o plano meramente contratual, alcançando a ordem pública e o equilíbrio social, o que justifica a atuação regulatória do Estado.

Nesse sentido, segundo Marques (2014, p. 1.393), “não pode valer a pena cobrar indevidamente do mais fraco, do vulnerável, com base em cláusula que eu mesmo redijo e imponho ao cliente”, sendo certo que “cobrar indevidamente e impunemente a milhões de consumidores” configura enriquecimento sem causa e ilícito.

O Código de Defesa do Consumidor, desde sua promulgação em 1990, já previa princípios e mecanismos de proteção ao consumidor vulnerável, como a boa-fé objetiva, o direito à informação clara e adequada, a prevenção de práticas abusivas e o controle das cláusulas contratuais. No entanto, a legislação original mostrava-se insuficiente para lidar de forma sistêmica com o problema do superendividamento, sobretudo no tocante à renegociação coletiva de dívidas e à preservação do mínimo existencial.

Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, representou um marco no tratamento legislativo do superendividamento no Brasil. Conhecida como a “Lei do Superendividamento”, a norma alterou dispositivos do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto do Idoso, com o objetivo de prevenir o endividamento excessivo, além do enfoque conciliatório e preservacionista, no sentido manter equilíbrio nas relações contratuais de consumo e apresentar soluções e possibilidades para viabilizá-las quanto as dívidas do consumidor superendividado (Marques, 2014, p.1394).

Em relação à onerosidade excessiva deve haver o dever de cooperação dos fornecedores para evitar a ruína dos consumidores, “para beneficiar o inadimplente consumidor–pessoa física, evitando que aquela dívida se torne uma dívida de escravidão, evitando o superendividamento” (Marques, 2014, p.1396).

Como consequência, o superendividamento dos consumidores “representa um verdadeiro freio para a economia, o que acaba por impedir que a roda do mercado, a qual depende do consumo, funcione de maneira adequada” (Machado, 2024, p. 36), De fato, em uma economia capitalista orientada pela lógica do consumo, a retração da capacidade de compra dos indivíduos compromete não apenas a dignidade do consumidor, mas também o equilíbrio e o dinamismo do próprio mercado.

Quando grande parcela da população se vê impossibilitada de arcar com suas dívidas, ainda que decorrente de jogos de azar, por consequência, excluídas do acesso ao crédito, há uma redução significativa na demanda por bens e serviços, afetando diretamente a produção, a geração de empregos e a arrecadação tributária.

Sendo assim, a proteção do consumidor contra o superendividamento assume função econômica e social, pois visa preservar sua participação ativa no ciclo econômico e garantir a função social do crédito, conforme previsto no art. 4º, inciso III, da Lei nº 8.078/90²⁶ (Código

²⁶Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (...) III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização

de Defesa do Consumidor), que estabelece como um dos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo a harmonização dos interesses dos participantes do mercado de consumo, com base na boa-fé e no equilíbrio das relações.

Nestes princípios se inclui a educação financeira e de práticas econômicas de alto risco, como os jogos de azar, situação que enseja a orientação do consumidor quanto à prevenção contra o superendividamento, aliados ao princípio da transparência e da boa-fé nas relações contratuais, para que haja o funcionamento saudável da economia e para a proteção da dignidade humana, que constitui “alicerce à proteção do consumidor superendividado e nele se respalda o direito ao mínimo existencial, cuja previsão infraconstitucional foi sedimentada pelo Poder Legislativo na Lei 14.181/21” (Gonçalves; Sabino, 2024, p. 60).

A inovação legislativa ainda incluiu novos direitos no artigo 6º do Código de Defesa do Consumidor, com destaque para o “inciso XI” que estabelece a necessidade de se assegurar práticas de crédito responsável, bem como a promoção da educação financeira e a adoção de medidas de prevenção e tratamento do superendividamento, garantindo-se ao consumidor o mínimo existencial. Prevê, ainda, que tais objetivos sejam alcançados por meio de mecanismos como a revisão e a repactuação de dívidas, entre outras providências cabíveis.

Já o “inciso XII” dispõe sobre a obrigatoriedade de preservar o mínimo existencial tanto na repactuação de dívidas quanto na concessão de crédito, observando-se as normas regulamentares aplicáveis.

Como visto, a regulação tem também como norte possibilitar a manutenção de condições mínimas de vida ao consumidor superendividado, por se tratar também de um direito constitucionalmente previsto a todo o indivíduo.

Machado (2024, p. 92-93) esclarece ser razoável entender que, em relação à efetivação da proteção constitucional conferida ao mínimo existencial e aos direitos fundamentais, as situações patrimoniais que possam comprometer a manutenção desse mínimo devem ser subordinadas à relevância da tutela dos direitos de natureza existencial. Assim, a proteção ao mínimo existencial configura uma garantia imediata e ativa voltada à preservação das condições mínimas de subsistência e dignidade de todos os indivíduos, não sendo passível de qualquer mitigação em razão de sua força normativa constitucional.

Em relação às apostas on-line, como já visto, foram legalizadas sob o argumento de

da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; (...) X - prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor. [\(Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021\)](#)

fomentar o entretenimento e a arrecadação fiscal, bem como proteger o consumidor, porém intensificam o risco de superendividamento e, conseqüentemente, afetam o mínimo existencial, especialmente em relação a consumidores vulneráveis que, diante da promessa de ganhos fáceis e imediatos, contraem dívidas para apostar repetidamente.

Em relação às dívidas oriundas dos jogos de azar, importa reconhecer que, nos termos do art. 27 da Lei nº 14.790/2023, são assegurados aos apostadores todos os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor. Assim, em tese, as obrigações decorrentes de apostas on-line submetem-se ao regime jurídico consumerista, inclusive às normas relativas à proteção do consumidor superendividado.

Não obstante, a mera incidência formal do CDC não resolve, por si só, os efeitos econômicos e sociais produzidos por essa modalidade de contratação, especialmente quando se está diante de práticas estruturadas sobre risco elevado, estímulos comportamentais intensivos e potencial agravamento de vulnerabilidades preexistentes.

Em suma, o tratamento normativo do superendividamento, tal como delineado no Código de Defesa do Consumidor, revela-se insuficiente quando confrontado com os danos sistêmicos decorrentes das apostas on-line.

A problemática transcende a dimensão individual do inadimplemento e alcança a esfera da proteção estrutural do consumidor vulnerável, exigindo uma releitura do dever de cuidado dos fornecedores e do papel regulatório do Estado. Nesse contexto, impõe-se uma virada paradigmática que compreenda a vulnerabilidade econômica não apenas como um evento episódico, mas como fenômeno social que demanda mecanismos preventivos, repressivos e reparatórios articulados, voltados à preservação da dignidade do devedor e à estabilidade das relações de consumo.

A regulamentação das apostas on-line, por sua vez, desafia o sistema jurídico a assegurar que a legalização de uma atividade econômica altamente lucrativa não resulte em proteção insuficiente aos consumidores, especialmente aos hipervulneráveis. A consolidação desse mercado deve harmonizar-se com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da defesa do consumidor e da ordem econômica fundada na valorização do trabalho e na justiça social, sob pena de se converter em fator de aprofundamento da exclusão econômica e do superendividamento estrutural.

2.2 A omissão da Lei nº 14.790/2023 quanto à prevenção e à reparação do endividamento excessivo, bem como à patologia de jogos

Destaca-se alguns incipientes pontos positivos da Lei das Bets, quanto ao aspecto preventivo, pois além de representar um marco regulatório na institucionalização das apostas de quota fixa no Brasil, conferindo segurança jurídica à atividade e estabelecendo parâmetros mínimos para a atuação dos operadores, verifica-se também a incorporação de dispositivos voltados à prevenção do uso abusivo do serviço por meio da identificação do apostador, da regulação de sua atividade e da difusão de informações acerca dos riscos associados ao jogo.

Segundo Martinelli (2025, p. 109), as políticas de jogo responsável devem ser orientadas para a redução dos riscos de desenvolvimento de comportamentos compulsivos entre os apostadores, o que pressupõe a oferta de mecanismos que permitam ao usuário definir limites de tempo e de gastos, bem como o acesso a informações claras sobre os perigos associados aos jogos patológicos.

Nesse sentido, o art. 23²⁷ da Lei das Bets impõe ao operador de apostas a obrigação de adotar sistemas de identificação dos usuários, inclusive com uso de tecnologia de reconhecimento facial. Além disso, seus §§ 3º e 4º²⁸ determinam que o Ministério da Fazenda regule a criação de mecanismos de monitoramento do comportamento do jogador, com base em critérios como volume e padrão de gastos, tempo de uso e comportamento de risco. Também prevê a obrigatoriedade de oferecer ferramentas de limitação voluntária do tempo de uso, com prazos mínimos de 24 horas, 1 semana ou 1 mês.

O art. 27 da Lei nº 14.790/2023 também reconhece expressamente os direitos dos consumidores, incorporando, além dos previstos no art. 6º do Código de Defesa do Consumidor, o direito à informação clara sobre os riscos financeiros e os efeitos do jogo patológico.

²⁷ Art. 23. O agente operador de apostas deverá adotar procedimentos de identificação que permitam verificar a validade da identidade dos apostadores, exigida a utilização da tecnologia de identificação e reconhecimento facial.

²⁸ § 3º O Ministério da Fazenda deverá regulamentar a obrigatoriedade de que os operadores desenvolvam sistemas e processos eficazes para monitorar a atividade do apostador a fim de identificar danos ou danos potenciais associados ao jogo, desde o momento em que uma conta é aberta, observados os seguintes critérios:

- I - gastos do apostador;
- II - padrões de gastos;
- III - tempo gasto jogando;
- IV - indicadores de comportamento de jogo;
- V - contato liderado pelo apostador;
- VI - uso de ferramentas de gerenciamento de jogos de azar.

§ 4º O Ministério da Fazenda deverá regulamentar a obrigatoriedade de que os operadores desenvolvam recurso de limitação de tempo de uso a ser acionado pelo usuário, com, no mínimo, as seguintes opções:

- I - 24 (vinte e quatro) horas;
- II - 1 (uma) semana;
- III - 1 (um) mês; ou (...)

A Portaria Normativa MF nº 1.330, de 26 de outubro de 2023, que regulamenta a exploração das apostas de quota fixa, definindo direitos e deveres do apostador, medidas de prevenção a ilícitos, jogo responsável e manifestação de interesse, conforme a Lei nº 13.756/2018, complementa as exigências contidas na Lei das Bets, ao instituir o conceito de “jogo responsável”²⁹, entendendo-o como um conjunto de diretrizes voltadas à prevenção do transtorno do jogo compulsivo ou patológico, à proteção de pessoas vulneráveis e à não indução ao endividamento. Em seu art. 17³⁰, obriga os operadores a promoverem ações educativas e preventivas, mediante códigos de conduta e políticas de redução de danos.

Já os arts. 18 e 19³¹ instituem medidas concretas de controle, como a autoexclusão, limitação de perdas e vedação ao uso de meios de pagamento pós-pagos, boletos e dinheiro em espécie, buscando dificultar o uso impulsivo de crédito para apostar.

De acordo com Martinelli (2025, p. 111), um dos pilares do jogo responsável consiste na conscientização acerca dos riscos do jogo compulsivo, tendo como objetivo assegurar que essa atividade seja realizada de maneira ética e socialmente responsável, evitando o estímulo a comportamentos que possam comprometer o bem-estar dos apostadores. Nessa perspectiva, o autor destaca que a prática do jogo responsável exige que os operadores de apostas adotem medidas que garantam que sua comunicação, o relacionamento com os apostadores e que suas estratégias de mercado estejam pautados no respeito à saúde mental e social dos jogadores.

A inexistência de previsão legal que imponha sanções às operadoras que falharem no dever de prevenção aos danos previsíveis constantes no art. 27 da Lei das Bets, representa uma omissão relevante diante do potencial lesivo dessa atividade econômica, agravado pelos riscos clínicos e sociais associados à ludopatia, reconhecida como transtorno mental.

²⁹ Art. 14. O jogo responsável consiste em medidas, diretrizes e práticas a serem adotadas para prevenção ao transtorno do jogo compulsivo ou patológico, para prevenção e não indução ao endividamento e para proteção de pessoas vulneráveis, especialmente menores e idosos.

³⁰ Art. 17. O operador deverá promover ações informativas e preventivas de conscientização dos apostadores sobre o transtorno do jogo compulsivo ou patológico, por meio da elaboração de códigos de conduta e da difusão e implementação de políticas específicas de boas práticas e de redução de danos.

³¹ Art. 18. O operador deverá dispor de mecanismos e sistemas internos de controle que permitam ao apostador estabelecer:

- I - limite diário de tempo de jogo ou aposta;
- II - limite máximo de perda;
- III - período de pausa; e
- IV - autoexclusão.

Art. 19. Para a realização de apostas, é vedado ao operador:

- I- aceitar instrumentos de pagamento que ofereçam conta de pagamento pós-paga ao apostador, seja com propósito de compra ou de transferência;
- II- aceitar dinheiro em espécie;
- III- emitir boleto de proposta; e
- IV- aceitar depósitos de terceiros na conta do apostador.

A ausência de medidas reparatórias compromete a efetividade da proteção do consumidor, uma vez que os instrumentos preventivos, embora necessários, não são suficientes para lidar com as consequências econômicas, sociais e de saúde pública decorrentes do transtorno de jogo patológico, cuja progressão pode levar à perda da autonomia financeira, rupturas familiares e comprometimento da saúde mental³².

Além disso, a falta de mecanismos jurídicos e institucionais aptos a mitigar os efeitos econômicos adversos decorrentes do comportamento de jogo compulsivo projeta um cenário de potencial risco sistêmico, com repercussões deletérias sobre a estabilidade macroeconômica e com tendência a incrementar a demanda por políticas públicas estruturadas nas áreas de assistência social e saúde mental.

Tal quadro revela-se particularmente gravoso quando o apostador, ao ultrapassar sua capacidade financeira, principalmente em contexto de vulnerabilidade socioeconômica, vê-se privado de instrumentos normativos eficazes para viabilizar a recomposição patrimonial, renegociar perdas, acessar tratamento especializado ou pleitear a devida reparação civil pelos danos sofridos, perpetuando um ciclo de exclusão econômica e fragilidade social.

Essa omissão fere os princípios constitucionais da ordem econômica (art. 170, *caput* e inc. V), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da defesa do consumidor (art. 5º, XXXII), que impõem ao Estado o dever de estruturar uma regulação que compatibilize liberdade econômica com proteção efetiva à parte vulnerável das relações de consumo, como também “atuar de forma proativa, estabelecendo limites e diretrizes que inibam práticas exploratórias” por meio de tecnologias (Matos; Krost, 2025, p. 18).

Afinal, a compatibilidade entre desenvolvimento econômico e os jogos on-line não podem estar dissociada dos valores fundamentais constitucionais da pessoa humana, pois segundo Matos e Krost (2022, p.274), a tecnologia deve estar a serviço do ser humano, inserindo-se em seu contexto e contribuindo para o aprimoramento de sua existência, sob pena de perder sua finalidade. Ressaltam que ela não pode instrumentalizar ou reduzir a dignidade da pessoa, pois, como afirmam, “não pode coisificar a pessoa humana nem existir como um fim em si mesma”.

Assim, embora a Lei nº 14.790/2023 e a Portaria MF nº 1.330/2023 tragam avanços no campo da prevenção e da educação quanto aos riscos do jogo de azar, a ausência de mecanismos

³² Para Matos e Krost (2025, p. 12): “O impacto vai além das finanças individuais, desdobrando-se em outras esferas, como comprometimento da saúde mental e repercussões nas relações de trabalho. A dependência em jogos de azar pode levar trabalhadores a enfrentarem dificuldades para manter o desempenho profissional, causando absenteísmo, queda de produtividade e até encerramentos de contratos de trabalho.”

de reparação aos danos financeiros decorrentes do superendividamento, especialmente quando associados ao transtorno do jogo patológico, representa uma deficiência regulatória relevante, que demanda reflexão crítica e aperfeiçoamento legislativo futuro, especialmente no contexto do constitucionalismo econômico comprometido com a justiça social e a proteção dos hipossuficientes.

2.3 A patologia de jogos: uma questão de saúde pública

A Constituição Federal assegura, no artigo 196, que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” e, conforme explica André de Carvalho Ramos (2023, p. 1041), o direito à saúde garante a promoção do bem-estar físico, mental e social dos indivíduos, impondo ao Estado o dever de oferecer serviços públicos voltados à prevenção e à eliminação de doenças e demais agravos.

O autor destaca que esse direito possui uma dimensão tanto individual quanto difusa, uma vez que abrange o direito coletivo de todos a viver em um ambiente saudável, livre de epidemias e de outros fatores prejudiciais à saúde.

Esse direito à saúde, constitucionalmente garantido, deve alcançar inclusive aqueles que desenvolveram a compulsão por jogos de azar (transtorno de jogo patológico), comumente denominado ludopatia, uma vez que, nesse caso, as apostas saem da esfera de uma simples atividade de entretenimento para se tornar o centro de existência de um indivíduo em detrimento de outros investimentos de ordem afetiva e social, tornando assim transtorno de ordem mental, qual seja, uma doença (Climaco, 2004, p. 126), e como consequência o consumidor/jogador deve ser amparado pelo direito previsto na norma constitucional e infraconstitucional no sentido de serem minimizados os danos decorrentes do ato que se tornou lesivo.

Inclusive a patologia de jogos é reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como um transtorno mental e comportamental — classificado no CID-11 sob o código 6C50 —, o qual apresenta natureza progressiva e tende a agravar-se caso não haja intervenção terapêutica adequada. A sua inclusão em manuais diagnósticos, como o *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-5), representou um avanço para o enquadramento científico e clínico do problema, legitimando a necessidade de políticas públicas específicas para seu enfrentamento.

A Organização Mundial da Saúde (*World Health Organization*, 2023), ao reconhecer o jogo patológico como uma condição de saúde mental, incluiu o *Gambling Disorder* na Classificação Internacional de Doenças (CID-11), descrevendo-o como um padrão comportamental persistente e recorrente que compromete o bem-estar e o funcionamento social do indivíduo, conforme se observa na definição oficial:

*Gambling disorder is characterised by a pattern of persistent or recurrent gambling behaviour, which may be online (i.e., over the internet) or offline, manifested by: (1) impaired control over gambling (e.g., onset, frequency, intensity, duration, termination, context); (2) increasing priority given to gambling to the extent that gambling takes precedence over other life interests and daily activities; and (3) continuation or escalation of gambling despite the occurrence of negative consequences. The pattern of gambling behaviour may be continuous or episodic and recurrent. The behaviour results in significant distress or impairment in personal, family, social, educational, occupational or other important areas of functioning. The behaviours and features are normally evident over a period of at least 12 months in order for a diagnosis to be assigned, although the required duration may be shortened if all diagnostic requirements are met and symptoms are severe.*³³

Por conseguinte, constata-se que não só no Brasil, mas em outros países a patologia de jogos apresenta incidência, especialmente naqueles em que o mercado de apostas e jogos de azar é amplamente acessível. O avanço das tecnologias digitais e a popularização das plataformas de apostas on-line intensificam o cenário, uma vez que ampliam a disponibilidade e reduzem as barreiras de acesso, permitindo a participação a qualquer hora e em qualquer lugar (Climaco, 2004, p.125).

Este contexto é agravado por mecanismos de estímulo contínuo, como bônus de fidelização, *cashbacks* e recursos de gamificação, que elevam a atratividade e o tempo de exposição do jogador, aumentando o risco de desenvolvimento do transtorno, sendo que “as características da actividade e a relação que alguns indivíduos com ela estabelecem, tornam-na, contudo, uma actividade de risco susceptível de criar dependência e desencadear um comportamento patológico” (Climaco, 2004, p.125).

Ainda de acordo com a mestre portuguesa (2004, p. 122-127), o jogador patológico revela-se incapaz de resistir aos impulsos de jogar, uma vez que a enfermidade tende a tornar-se crônica e progressiva. Observa que, em diversos países onde a indústria do jogo apresentou

³³ Tradução livre: “O transtorno de jogo é definido como um padrão persistente ou recorrente de comportamento de jogo, que pode ocorrer online ou offline, e que apresenta: (1) controle prejudicado sobre o jogo (por exemplo, início, frequência, intensidade, duração, término, contexto); (2) prioridade crescente dada ao jogo, a ponto de este se tornar mais importante do que outros interesses e atividades diárias; e (3) continuação ou escalada do jogo apesar das consequências negativas. Esse padrão de comportamento resultante provoca sofrimento significativo ou prejuízo nas áreas pessoal, familiar, social, educacional, ocupacional ou outras áreas importantes de funcionamento. Normalmente, os comportamentos e características são evidentes por pelo menos 12 meses para que o diagnóstico seja atribuído, embora a duração exigida possa ser reduzida se todos os critérios diagnósticos forem atendidos e os sintomas forem graves.”

expressivo crescimento nas últimas décadas, estima-se que a proporção de jogadores excessivos varie entre 1 % e 3 % da população adulta, sendo essa também a realidade observada na Europa, especialmente na Espanha. Ressalta, ainda, que estudos apontam significativa prevalência do jogo patológico em nações nas quais a atividade está legalizada há mais tempo, o que evidencia a gravidade do problema social associado a essa prática.

No Brasil as estatísticas são desanimadoras, porque já se sabe que o transtorno de jogos afeta, de forma total ou parcial, aproximadamente 2,3% da população. Isso sem contabilizar as pessoas com vício em videogames, uma condição bastante similar ao vício em jogos de azar, e cujos sinais iniciais podem ser percebidos desde a infância ou adolescência (Parazzi, 2024).

Diante desse quadro epidemiológico, revela que a ludopatia, longe de se restringir a uma questão individual de autocontrole, configura um fenômeno de relevância social e sanitária, demandando atenção integrada de políticas públicas que considerem seus impactos econômicos, familiares e psicológicos.

Sob a perspectiva da saúde pública brasileira, a ludopatia constitui um problema complexo e multifatorial, cujas repercussões ultrapassam a esfera individual, alcançando o núcleo familiar e a coletividade, pois de acordo com Matos e Krost (2025, p. 29), o jogo de azar, sem a observação de alguns direitos fundamentais por parte das empresas de jogos e apostas, “compromete a vida e saúde dos indivíduos que jogam, mas também sobrecarrega os recursos públicos, intensifica as desigualdades sociais, gera problemas para a economia e corrói os valores que sustentam a convivência coletiva”.

Além disso, as consequências vão desde o endividamento crônico, a perda de patrimônio até o colapso das relações afetivas, desemprego e, em casos extremos, a associação com condutas ilícitas e tentativas de suicídio, “ou ainda a prática de actos ilegais” (Climaco, 2004, p.133). A literatura médica aponta que, assim como ocorre em dependências químicas, o jogo patológico aciona circuitos cerebrais ligados à recompensa e ao prazer, o que explica a dificuldade de autocontrole e a tendência à recaída mesmo após períodos de abstinência.

O desafio é ampliado pela insuficiência de programas públicos voltados à prevenção, diagnóstico e tratamento da ludopatia. Embora o Sistema Único de Saúde (SUS) possua diretrizes para o atendimento de transtornos mentais e dependências, a abordagem específica do jogo patológico ainda é incipiente, com baixa oferta de serviços especializados e ausência de protocolos clínicos nacionais, revelando uma “fragilidade estrutural do SUS frente as dificuldades no reconhecimento, tratamento e acompanhamento dos efeitos psicossociais da ludopatia” (Freire *et al*, 2025, p. 116). A lacuna normativa e operacional reflete-se em

diagnósticos tardios, subnotificação de casos e dificuldade de integração entre os serviços de saúde, assistência social e justiça.

Conforme assegura Freire *et al.* (2025, p. 116 e 122), a saúde pública brasileira evidencia os impactos diretos da invisibilização da ludopatia sobre a saúde mental da população, o que acaba por sobrecarregar o Sistema Único de Saúde (SUS) com demandas psicossociais que exigem reconhecimento e tratamento compatíveis com a complexidade do problema. Os autores sustentam que, sob a ótica da saúde coletiva, a ludopatia deve ser compreendida a partir dos determinantes sociais da saúde e do papel das políticas públicas na prevenção e no cuidado. Destacam, ainda, que a ausência de normativas específicas que reconheçam o transtorno como prioridade de atenção à saúde mental no SUS representa o ponto inicial de um efeito em cadeia de omissões institucionais.

A caracterização da ludopatia como questão de saúde pública impõe ao Estado a obrigação de adotar medidas preventivas e protetivas, em conformidade com o artigo 196 da Constituição Federal, que consagra a saúde como direito de todos e dever estatal. Isso implica em ações coordenadas que envolvam campanhas educativas, restrições à publicidade voltada a grupos vulneráveis (como pessoas com histórico de dependências), mecanismos de autoexclusão e monitoramento compulsório das condutas de risco pelas operadoras de apostas.

No plano jurídico-regulatório, a recente Lei nº 14.790/2023 incorporou dispositivos voltados à prevenção de danos, determinando que as operadoras adotem sistemas para identificar padrões de comportamento compatíveis com risco de ludopatia. Todavia, a norma não estabelece mecanismos claros de reparação para casos já consolidados de dependência ou endividamento excessivo decorrente do jogo, os quais geralmente estão interligados, o que revela uma lacuna importante no modelo regulatório brasileiro. Essa omissão fragiliza a proteção do consumidor e limita a efetividade do marco legal no combate aos danos sociais e econômicos da atividade.

A complexidade inerente ao transtorno de jogo patológico demanda uma abordagem multidimensional, que articule instrumentos jurídicos com políticas públicas de saúde, educação preventiva do jogador — de modo a evitar a ultrapassagem da fronteira entre a prática recreativa e a instalação da patologia —, ações de assistência social voltadas ao indivíduo e a seu núcleo familiar, bem como mecanismos de regulação econômica e de tutela do consumidor.

Assim, a atuação estatal não pode restringir-se à disciplina normativa do mercado ou à repressão de condutas ilícitas, devendo igualmente abarcar medidas destinadas à promoção da saúde mental, à reabilitação social e ao suporte integral às famílias impactadas, de forma a

mitigar os efeitos deletérios da ludopatia no âmbito individual e coletivo. Além disso, é fundamental que haja integração de dados do número de jogadores que adquiriram a patologia e estudos médicos/científicos, bem como sociais que permitam avaliar a efetividade das políticas adotadas e adaptar as estratégias às mudanças do mercado e aos avanços tecnológicos, bem como reprimir os abusos.

Em razão disso, a patologia de jogos (ludopatia) extrapola o campo da liberdade individual para se inserir no âmbito das responsabilidades coletivas e das políticas públicas, devendo ser tratada como uma prioridade sanitária e social. A ausência de resposta adequada do Estado frente a esse fenômeno potencializa o risco sistêmico, isto é, a possibilidade de que os danos decorrentes do jogo patológico se expandam para além do indivíduo, afetando a economia, a coesão social e a estabilidade das instituições.

Reconhecer o transtorno de jogo como problema de saúde pública é, assim, passo indispensável para o desenvolvimento de um marco regulatório e assistencial capaz de equilibrar a exploração econômica das apostas com a proteção efetiva da dignidade humana.

2.3.1 Impactos médicos, psicológicos e sociais do vício em apostas on-line

O aumento da popularidade das plataformas de apostas on-line, amplamente divulgadas em transmissões esportivas e redes sociais, tem levantado sérias preocupações no campo da saúde pública, conforme destaca a Associação Nacional de Hospitais Privados, a qual alerta que a exposição massiva a esse tipo de entretenimento favorece o desenvolvimento de transtornos relacionados ao jogo, sobretudo entre jovens, por ser “a prática reconhecida pela Organização Mundial da Saúde como patologia psiquiátrica, classificada na CID-10 como F63.0 e Z72.6” (ANHP, 2024).

A associação explica que “cerca de 1,5% da população brasileira sofre de algum tipo de transtorno ligado ao vício em jogos”, número que demonstra a relevância social e médica da questão. Além disso, o documento sublinha que a compulsão por apostas “gera prejuízos expressivos para a saúde mental, o convívio social e a estabilidade financeira dos indivíduos”, o que justifica a necessidade de políticas públicas integradas voltadas à prevenção e ao tratamento da dependência comportamental.

No artigo, a Associação destaca que a contribuição do psiquiatra Alaor Carlos de Oliveira Neto, Head do Serviço de Psiquiatria do Hospital Alemão Oswaldo Cruz, o qual salienta que, para além das repercussões financeiras, os efeitos sobre a saúde mental são

expressivos.

Segundo o especialista Alaor Carlos (ANHP, 2024), os estudos apontam que há uma forte correlação entre a ludopatia e outras condições psiquiátricas, observando-se que as comorbidades mais frequentes englobam transtornos de humor — como depressão e transtorno afetivo bipolar —, além de transtornos de ansiedade que tendem a se agravar diante do estresse e das dificuldades financeiras decorrentes do jogo. Menciona, ainda, a recorrência de outros transtornos de dependência, como o uso abusivo de álcool e drogas, os quais intensificam os efeitos prejudiciais da prática compulsiva. Da mesma forma, indica a incidência do transtorno de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH), já que a impulsividade e a dificuldade de foco características desse quadro aumentariam a propensão ao comportamento aditivo relacionado aos jogos de azar.

Entre as consequências do vício em jogos de azar, observa-se a atuação de mecanismos neurobiológicos semelhantes aos presentes na dependência de substâncias psicoativas, pois, ainda de acordo com o psiquiatra, a sensação de euforia proporcionada pela expectativa de ganhos rápidos estimula áreas cerebrais associadas ao prazer, em especial pelo aumento da liberação de dopamina, neurotransmissor responsável pela sensação de satisfação. Esse processo ativa o sistema de recompensa do cérebro e gera um ciclo compulsivo de perdas e novas apostas, de difícil interrupção. Adverte que tal dinâmica pode se agravar com o tempo e, em situações mais severas, “levar a ideações suicidas” (ANHP, 2024).

O psiquiatra complementa dizendo que os jogos de azar digitais afetam diretamente a forma como o indivíduo avalia riscos e recompensas. Garante que a prática frequente das apostas tende a gerar escolhas cada vez mais impulsivas, reduz a capacidade de resistir ao impulso de jogar e distorce a percepção das derrotas, fazendo com que as vitórias recebam maior ênfase. Além disso, o afastamento do jogo provoca sintomas como ansiedade e irritabilidade, fatores que impulsionam o retorno ao comportamento compulsivo, perpetuando o ciclo de dependência.

No campo social, a ANHP (2024) adverte que o isolamento social é uma das condutas incorporadas pelos apostadores patológicos, os quais frequentemente se afastam de familiares e amigos, trocando o tempo de convívio pelo jogo e que esse processo agrava o sentimento de solidão e retroalimenta o ciclo compulsivo.

A emergência da ludopatia tem sido amplamente discutida nos últimos anos no âmbito das chamadas drogadições comportamentais, conceito que amplia a compreensão clássica da dependência ao reconhecer que nem sempre há necessidade de substâncias químicas para o

desencadeamento do vício.

Como apontam Freire *et al.* (2025, p. 116), trata-se de uma mudança paradigmática já acolhida pelos principais manuais diagnósticos, a exemplo do DSM-5 (2013) e da CID-11 (2018), os quais classificam o transtorno do jogo como um comportamento aditivo capaz de gerar dependência, prejuízo funcional significativo e sofrimento psíquico. Nessa perspectiva, a ludopatia deixa de ser vista como uma “fraqueza moral” ou mero desvio de conduta para ser reconhecida como uma condição clínica, de caráter crônico e recorrente, que exige atenção do sistema de saúde.

Sublinham que o enquadramento da ludopatia no rol das drogadições comportamentais evidencia sua proximidade neurobiológica e comportamental com outras formas de adição, como dependência química e transtornos relacionados ao uso de substâncias. A ativação do sistema de recompensa cerebral, mediada pela dopamina, produz efeitos semelhantes aos observados em usuários de drogas psicoativas, o que explica a compulsividade e a dificuldade de interrupção do ciclo de jogo.

Para os autores, esse reconhecimento científico reforça a necessidade de políticas públicas intersetoriais que não apenas regulem a atividade econômica das apostas, mas também desenvolvam estratégias de prevenção, diagnóstico precoce e tratamento especializado para reduzir o sofrimento individual e o impacto social decorrente da ludopatia.

O impacto social e de saúde mental encontra respaldo em pesquisa realizada em Santiago (Chile), segundo a qual há uma significativa associação entre ludopatia e o desenvolvimento de transtornos de personalidade, depressivos e de ansiedade, podendo ainda estar ligada a condutas de ideação suicida. Os pesquisadores ressaltam que fatores como sensação de fracasso, endividamento e isolamento social se configuram como preditores de sofrimento emocional grave:

*Problem gambling can have severe consequences on various aspects of an individual's life, including health problems, such as depression, substance abuse, emotional distress due to financial strain, physical health issues (neglect of physical health due to a preoccupation with gambling, resulting in poor nutrition, lack of exercise, and overall neglect of one's well-being), comorbidity with other mental disorders or even suicidal ideation*³⁴. (Oyanedel, J.C., Echeburúa, E., Páez, D. *et al.*, 2024)

³⁴ Tradução livre: O jogo problemático pode ter consequências graves em vários aspectos da vida de um indivíduo, incluindo problemas de saúde, como depressão, abuso de substâncias, sofrimento emocional devido a dificuldades financeiras, problemas de saúde física (negligência da saúde física devido à preocupação com o jogo, resultando em má nutrição, falta de exercício e negligência geral do bem-estar), comorbidade com outros transtornos mentais ou mesmo ideação suicida. (Oyanedel, JC, Echeburúa, E., Páez, D. *et al.* Jogo problemático e bem-estar subjetivo: resultados de um estudo com uma amostra representativa em Santiago (Chile). *Sci Rep* 14 , 30139 (2024). <https://doi.org/10.1038/s41598-024-81057-y>)

No mesmo sentido, Araújo (2022, p. 9) assevera que fatores como a disponibilidade e facilidade de acesso ao jogo, o tipo e valor do prêmio, as regras e probabilidades, e a própria frequência de participação atuam como elementos estruturais que potencializam a predisposição ao comportamento aditivo. Tais variáveis, ao se transpor o raciocínio para o ambiente das apostas digitais, tornam-se ainda mais relevantes, dado que a conectividade permanente e a ausência de barreiras físicas ampliam a exposição do indivíduo ao jogo. Além disso, a promessa de ganhos rápidos e os mecanismos de recompensa imediata reforçam o ciclo de dependência e aumentam o risco de desenvolver ludopatia.

Complementando, destaca que, para além desses fatores de risco diretamente ligados ao jogo, emergem consequências de natureza comportamental e social, como redução do tempo de convívio familiar, distúrbios de sono, níveis elevados de estresse, isolamento, ansiedade social, dificuldades na construção de vínculos interpessoais, baixa autoestima e alterações emocionais significativas. Esse quadro demonstra que a problemática do jogo ultrapassa os limites da esfera individual, alcançando dimensões relacionais e comunitárias, o que reforça a necessidade de políticas de saúde pública e de regulação jurídica capazes de mitigar tais efeitos deletérios.

Dentre as consequências mais graves da ludopatia, destaca-se o suicídio como desfecho potencial da patologia. A compulsão pelo jogo, somada ao acúmulo de dívidas, ao isolamento social e ao agravamento de transtornos mentais associados, como depressão e ansiedade, cria um cenário de sofrimento psíquico intenso que pode conduzir à ideação e às tentativas de autoextermínio.

Esse dado demonstra que a ludopatia não pode ser reduzida a um problema de ordem financeira ou moral, mas sim, ser reconhecida como um grave transtorno de saúde pública, com risco concreto de morte, exigindo protocolos específicos de prevenção e tratamento. A esse respeito, a Associação Americana de Psiquiatria (2024) adverte que o transtorno do jogo apresenta o maior risco de suicídio dentre todos os transtornos aditivos, sendo que aproximadamente metade dos jogadores problemáticos pensa em suicídio e um em cada cinco chega a tentar, como ressaltado no seguinte excerto:

*Problem gamblers are at increased risk of suicide. Gambling disorder has been shown to carry the highest suicide risk out of any other substance use or addictive disorder. Studies show that roughly one in two gamblers will think about suicide and one in five gamblers will attempt suicide.*³⁵

³⁵ Tradução livre: Jogadores problemáticos correm maior risco de suicídio. Foi demonstrado que o transtorno do jogo apresenta o maior risco de suicídio entre todos os outros transtornos relacionados ao uso de substâncias ou vícios. Estudos mostram que aproximadamente um em cada dois jogadores pensa em suicídio e um em cada cinco tenta suicídio.

Esse conjunto de evidências demonstra que a ludopatia digital deve ser tratada não apenas como um problema de ordem individual, mas também como questão de saúde pública, exigindo uma abordagem multidisciplinar que envolva saúde, educação, regulação estatal e responsabilização das plataformas digitais e do Estado que regularizou uma atividade causadora de danos.

2.3.2 Repercussões dos jogos de azar no âmbito familiar

Embora não constituam um mal em si mesmos, os jogos de azar configuram um ambiente propício ao desenvolvimento de comportamentos compulsivos, especialmente em razão da promessa de ganhos fáceis. Silva e Mello (2024) destacam que essa característica torna a prática potencialmente nociva, uma vez que pode comprometer a vida de milhares de apostadores com tendências à dependência. Ao associarem entretenimento e expectativa de recompensa monetária, tais jogos assumem um papel de facilitadores do vício, criando riscos sociais que ultrapassam a esfera individual e alcançam a família e a coletividade.

Portanto, a dependência em jogos de apostas on-line transcende a esfera individual e alcança dimensões sociais, familiares e econômicas, gerando impactos que se refletem em múltiplos níveis da vida do jogador e de seu entorno. Ao contrário de outras manifestações de vícios, a ludopatia associada ao ambiente digital se insere em um contexto de fácil acesso, anonimato e disponibilidade contínua, o que intensifica seus efeitos deletérios e dificulta o controle das consequências, notadamente no meio familiar.

A Constituição Federal, notadamente no art. 226³⁶, consagra à família a proteção especial do Estado, por constituir a base da sociedade, amparando com isso aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, na defesa de seus direitos e valores éticos, que deve englobar situações em que a família for afetada em seu núcleo por compulsão em jogos de azar.

Mesmo detentora da proteção especial, a família é a primeira a sofrer as consequências da patologia de jogos desenvolvida por um ou mais de seus integrantes, dentre elas se destaca o desequilíbrio financeiro, decorrente do comprometimento da renda familiar com as apostas, gerando tensões e conflitos constantes entre cônjuges, pais e filhos, provocando a insegurança material e emocional, produzida pelo endividamento e pela perda de confiança, desestruturando a dinâmica familiar, pois todos os rendimentos, poupanças, realização de empréstimos ou até

³⁶ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

alienar bens comuns sem consentimento, acarretar ruptura no diálogo e na confiança recíproca.

Somando às questões financeiras, surgem conflitos emocionais e afetivos. Conforme defende Sálua Omais (2007, p. 86), a preferência que a pessoa dá à jogatina, ao contrário de outra atividade ligada à vida familiar, aliado ao isolamento do jogador, provoca negligência das responsabilidades familiares, podendo dizer que cônjuges e filhos sentem-se preteridos, experimentando abandono e distanciamento, acarretando, inclusive, “a perda de respeito dos filhos, em alguns casais, um dos cônjuges pode chegar a suspeitar da traição do outro”.

Não raramente, as discussões domésticas se intensificam, podendo culminar em separações conjugais, disputas judiciais por dívidas contraídas em conjunto ou até em situações de violência doméstica, quando a frustração e a perda de controle se convertem em agressividade.

A dependência em jogos de apostas compromete de forma profunda a organização familiar, especialmente no que se refere à estabilidade financeira e ao equilíbrio emocional dos lares. Gorisch e Victório (2024) apontam que os indivíduos que desenvolvem compulsão por apostas frequentemente desviam recursos destinados a despesas básicas, como saúde e educação, gerando endividamento progressivo e até mesmo a alienação de bens.

Destacam que tal prática “pode levar ao comprometimento do patrimônio familiar, incluindo a venda de bens ou a utilização de recursos destinados à educação e saúde”, situação que evidencia o ciclo de vulnerabilidade econômica criado pelo vício. Além das consequências patrimoniais, ressaltam-se os impactos emocionais e psicológicos, que se manifestam em estresse, ansiedade e insegurança para todos os membros da família, frequentemente culminando em conflitos conjugais, distanciamento afetivo e ruptura de vínculos parentais.

Outro ponto de grande relevância assinalado pelas autoras diz respeito à associação entre a dependência em jogos e o aumento do risco de violência doméstica. Elas explicam que o estresse financeiro e a frustração decorrentes das perdas podem desencadear comportamentos agressivos, tanto físicos quanto emocionais, agravando o quadro de instabilidade familiar.

Também afirmam que a ocorrência de violência tende a ser maior em lares onde há jogo compulsivo, sobretudo quando as perdas financeiras são expressivas e o jogador se vê pressionado por dívidas ou pela incapacidade de controlar o vício. Nessa perspectiva, observam que tais circunstâncias não apenas ameaçam a integridade física e emocional dos demais membros da família, como também intensificam o ciclo de desequilíbrio afetivo e financeiro, perpetuando um ambiente doméstico disfuncional e potencialmente perigoso.

No contexto internacional, estudos revelam que as consequências familiares do jogo

ultrapassam a esfera individual e atingem diretamente a coesão doméstica. Pesquisa realizada no estado de Victoria, na Austrália, demonstra que as perdas anuais chegam a bilhões de dólares, refletindo não apenas em falências, mas também em elevados custos sociais relacionados a divórcios, violência doméstica e rompimento de vínculos familiares, o que evidencia a magnitude do impacto da dependência em jogos sobre a estrutura familiar (Blair, 2024).

The other thing that's fascinating is in Victoria they lose about \$7 billion a year to largely poker machines. And the government takes in about \$2.4 billion." It's get a bit more complex when you factor in the butterfly effect of a society-wide addiction problem. "The losses caused by (gambling), when you think of the cost to the government through bankruptcies, the cost to the community of divorces, of people going to hospital because of domestic violence ... even the governments are deluding themselves. (...) According to the researchers from CQUniversity Australia, a staggering 78.5 per cent of Victoria's losses come from low-to-high-risk gamblers combined — with problem gamblers alone responsible for just over half (53 per cent) of the total. The opportunity cost of excessive spending (the money that could have gone toward rent, food or savings) is estimated at \$4.84 billion. Another \$3.27 billion is attributed to emotional and psychological damage, and \$2.53 billion to broken relationships and family harm.³⁷

Estudos recentes apontam que, na África do Sul, os jogos de azar on-line afetam de maneira mais intensa os homens responsáveis pelo sustento das famílias. Rammutla (2024) observa que esses indivíduos apresentam maior probabilidade de se envolverem em apostas do que as mulheres, o que gera impactos financeiros graves, pois o dinheiro que deveria ser destinado à manutenção da casa é frequentemente redirecionado para o jogo. Em muitos casos, até os eventuais ganhos obtidos são reinvestidos em novas apostas, perpetuando o ciclo de dependência e endividamento.

Além dos prejuízos econômicos, o vício em jogos de azar contribui para a perda de empregos, especialmente nas províncias de *KwaZulu-Natal*, *Gauteng* e Noroeste, privando as famílias de sua principal fonte de renda. Rammutla também enfatiza a diferença de motivações entre homens e mulheres: enquanto estas tendem a jogar como forma de enfrentar o tédio, os

³⁷ (Tradução do autor – Blair, 2024) “Outra coisa fascinante é que em Victoria eles perdem cerca de US\$ 7 bilhões por ano, principalmente com máquinas de pôquer. E o governo arrecada cerca de US\$ 2,4 bilhões.

Fica um pouco mais complexo quando você leva em conta o efeito borboleta de um problema de dependência que afeta toda a sociedade.

As perdas causadas (pelo jogo), quando você pensa no custo para o governo por meio de falências, no custo para a comunidade dos divórcios, de pessoas indo para o hospital por causa de violência doméstica... até mesmo os governos estão se iludindo.

(...) De acordo com pesquisadores da CQUniversity Austrália, impressionantes 78,5% das perdas de Victoria vêm de jogadores de baixo a alto risco combinados — com jogadores problemáticos sendo responsáveis por pouco mais da metade (53%) do total.

O custo de oportunidade dos gastos excessivos (o dinheiro que poderia ter sido destinado ao aluguel, alimentação ou poupança) é estimado em US\$ 4,84 bilhões. Outros US\$ 3,27 bilhões são atribuídos a danos emocionais e psicológicos, e US\$ 2,53 bilhões a relacionamentos rompidos e danos familiares.”

homens recorrem ao jogo como meio de suprir necessidades financeiras, o que agrava ainda mais sua vulnerabilidade social.

Esses fatores combinados repercutem negativamente no bem-estar psicológico dos jogadores, que passam a enfrentar altos níveis de estresse, ansiedade e perda de autoestima. O autor destaca que essa deterioração da saúde mental compromete não apenas a estabilidade emocional dos indivíduos, mas também sua capacidade de manter relações sociais e familiares saudáveis, ampliando os danos para toda a estrutura doméstica.

Nos Estados Unidos, pesquisas demonstram que a simples regularização das apostas não implica, necessariamente, na diminuição do número de jogadores nem na redução dos montantes apostados, e que “três anos após a liberação do jogo, cada família estava apostando, em média, o correspondente a oito vezes o valor da primeira aposta (Zorzetto; Orlandi, 2024).

O estudo liderado pelo economista Scott Baker, da Universidade *Northwestern*, examinando o comportamento financeiro de cerca de 230 mil famílias entre 2018 e 2023 — período em que 25 estados e o Distrito Federal legalizaram as apostas esportivas on-line —, constatou que tanto a participação quanto os valores apostados aumentaram após a regularização, ou seja, “tanto o número de jogadores quanto os valores por eles apostados cresceram” com a legalização, evidenciando que a regulação, em certos contextos, pode intensificar a prática em vez de reduzi-la (Zorzetto; Orlandi, 2024) e continuar acarretando danos aos apostadores.

Diante disso, constata-se que a dependência em jogos de azar ultrapassa a esfera individual para atingir de forma esmagadora o grupo familiar, corroendo sua estabilidade financeira e também o relacionamento entre seus integrantes, pois, em decorrência do comprometimento dos recursos essenciais se tem como consequência o superendividamento que se somam aos problemas de relacionamento decorrentes e rupturas parentais e episódios de violência doméstica, criando um ambiente familiar marcado pela instabilidade e pelo sofrimento.

Nessa linha de raciocínio, estudos nacionais e estrangeiros evidenciam que tal realidade não se restringe apenas ao Brasil, mas atinge diferentes países, tais como a Austrália, África do Sul e Estados Unidos, cujos padrões de perdas econômicas bilionárias, conflitos conjugais, desagregação familiar e danos psicológicos duradouros semelhantes, demonstram que a compulsão em jogos revela-se como um fenômeno global, cujas consequências afetam a estrutura familiar em múltiplos aspectos e, por extensão, comprometem também a ordem social e comunitária.

2.3.3 Impactos sociais e comunitários decorrentes da patologia de jogos

O jogador com vício em jogos on-line tende a gerar, no plano social, exclusão e marginalização, diante de sua situação de endividamento, adquirindo comportamento de isolamento de seus círculos de amizade e da comunidade, em razão do constrangimento pelas perdas financeiras ou por atitudes consideradas irresponsáveis. Esse afastamento reduz sua rede de apoio e fortalece o ciclo de solidão, que, por sua vez, retroalimenta a dependência.

De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva (2024), 30% dos brasileiros que fazem apostas esportivas on-line reconhecem terem sofrido prejuízos em suas relações pessoais em razão dessa prática. O estudo ainda aponta que muitos apostadores utilizam o jogo como um mecanismo de escape para lidar com problemas e emoções negativas, o que compromete significativamente suas interações sociais e que, não por acaso, “três em cada dez jogadores admitem que as apostas impactam diretamente seu convívio social”, reforçando a dimensão relacional do problema.

Nesse cenário, o vício funciona como uma fuga ilusória das dificuldades cotidianas, pois em vez de buscar apoio psicológico ou estratégias de enfrentamento saudáveis, os indivíduos tendem a aprofundar-se em sentimento de impotência, solidão e isolamento, ampliando o ciclo de vulnerabilidade social e emocional.

O comprometimento da credibilidade social também é aspecto relevante, uma vez que o apostador compulsório, em busca de recursos financeiros, pode contrair dívidas com parentes, amigos ou colegas de trabalho e, ao não conseguir honrá-las, ocorre o rompimento dos laços de confiança e, conseqüentemente, reforça preconceitos e afasta o indivíduo dos ambientes de convívio e cooperação, ou mesmo se exclui em decorrência da situação financeira decadente.

Nesse ponto, relatos ilustram de modo contundente como os impactos sociais se manifestam na vida concreta: Um frequentador do grupo de Jogadores Anônimos (J.A.), em São Paulo, resume a gravidade da questão ao afirmar: “O problema agora está na palma da mão”. Conhecido apenas como João, ele relata que começou a apostar em cavalos quando realizou uma visita ao Jockey Club de São Paulo no ano de 2013, e que antes de iniciar outras modalidades de jogatinas já estava “aprisionado pela dependência”, tendo como consequência, durante uma década, perdido dois carros, uma loja e o apartamento da família para o jogo. João afirmou estar em abstinente há 3,5 anos, com o retorno às reuniões do J.A., em 2020, tendo percebido um aumento na procura pelo grupo de apoio desde então (Zorzetto; Orlandi, 2024).

O caso mostra como a dependência mina a vida econômica e, ao mesmo tempo, empurra

o indivíduo para uma rede comunitária de apoio, na tentativa de reconstruir vínculos sociais.

Outro episódio marcante foi registrado pela psiquiatra Gabrielle Foppa, durante sua residência em psiquiatria forense pela UFRGS, a qual descreve que ao atender um jovem de 28 anos, que havia tentado suicídio por overdose de medicamentos em razão de dívidas de apostas esportivas on-line, constatou que o jogo atuou como catalisador de um sofrimento mais amplo e que “nesse caso, o transtorno do jogo foi a expressão de um quadro clínico mais complexo, no qual havia necessidade de muito estímulo externo e prazer imediato” (Zorzetto; Orlandi, 2024).

Os episódios, dentre outros divulgados pelos sistemas de comunicação³⁸, evidenciam como a patologia do jogo pode desaguar em desfechos trágicos, com repercussões que mobilizam não apenas o núcleo familiar, mas também os serviços de saúde e assistência social.

A comunidade, por conseguinte, também sente reflexos indiretos desse processo, uma vez que o aumento do endividamento pode repercutir no sistema bancário e de crédito, aumentar índices de inadimplência. Ademais, o crescimento de casos de dependência em jogos mobiliza serviços públicos de saúde, assistência social e até do sistema judiciário, na medida em que

³⁸ Pai desvia R\$ 113 mil em doações do filho, gasta no Tigrinho e é preso. (*Gazeta Web*, 24 jan. 2026 - <https://www.metropoles.com/brasil/pai-desvia-r-113-mil-em-doacoes-do-filho-gasta-no-tigrinho-e-e-preso>). Acesso em: 26 jan. 2026

“Chegava a chorar, só traz perda: vício em bets causa danos financeiros e psicológicos a pessoas de baixa renda. Auxiliar de limpeza conta que chegou a perder R\$ 800 de uma vez e, mesmo no prejuízo, não conseguia parar. Psicólogo vê epidemia de saúde mental em busca desenfreada por apostas online no Brasil” (Badessa, 2024-<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2024/09/29/chegava-a-chorar-so-traz-perda-vicio-em-bets-causa-danos-financeiros-e-psicologicos-a-pessoas-de-baixa-renda.ghtml>). Acesso em: 10 out. 2025

“Vício em 'bets' e jogos de aposta online afetam famílias, mercado de trabalho e economia. (...) essa prática virou um problema sério, uma mãe relatou que a filha teve R\$ 200 mil em prejuízos e outra mulher falou que o casamento terminou por conta do vício do marido” (Fernandes, Correa, 2025-<https://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/2025/04/05/vicio-em-bets-e-jogos-de-aposta-online-afetam-familias-mercado-de-trabalho-e-economia.ghtml>). Acesso em: 10 out. 2025

“Mãe tenta matar filha de 2 anos após dívidas no “jogo do tigrinho” em Goiás Mulher foi presa em flagrante e afirmou à polícia que não queria que a filha fosse criada por familiares” (Machado, 2025-<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/centro-oeste/go/mae-tenta-matar-filha-de-2-anos-apos-dividas-no-jogo-do-tigrinho-em-goias/>). Acesso em: 10 out. 2025

“Diego, que falou à reportagem sob condição de não ter seu sobrenome revelado, reconhece que o seu consumo de fato caiu e suas dívidas aumentaram com as bets. A conta é que perdeu cerca de 50 mil reais em apostas, e ainda paga um empréstimo de 30 mil reais para tentar pôr suas contas em ordem. Aos 38 anos, o operador de máquinas começou a apostar considerando ser uma forma de investimento ao ser apresentado às apostas esportivas, em 2021, por um amigo. (...) “Ganhava muito dinheiro, um dinheiro que nunca tinha visto, mas aí comecei a não ganhar mais. Perdi todo o dinheiro que ganhei na roleta. Aí comecei a usar meu salário, sempre na expectativa de repetir meus ganhos anteriores. Entrava dinheiro, eu perdia na roleta. Quando ganhava, não conseguia parar e continuava a apostar até zerar. Nisso foi atrasando aluguel, contas básicas, cartão de crédito”, lembra. Diego fez um empréstimo consignado para pagar as dívidas, mas continuou apostando. Usou o FGTS, perdeu todo o dinheiro das férias em um único dia. Parou quando sua esposa descobriu, mas chegou a ter uma recaída. Faz psicoterapia, participa de reuniões dos Jogadores Anônimos e toma remédios” (Reuters, 2024-<https://www.infomoney.com.br/consumo/mercado-de-bets-tira-recursos-do-consumo-e-gera-criises-de-divida-e-saude-no-brasil/>). Acesso em: 1º out. 2025

ações de divórcio, disputas de guarda, superendividamento e cobranças judiciais se tornam mais frequentes.

Dessa forma, observa-se que a patologia decorrente das apostas on-line não se limita ao sofrimento individual, mas repercute no meio social e comunitário, sendo que a exclusão, a quebra de vínculos de confiança e o aumento da demanda por serviços públicos de saúde, assistência e justiça revelam que o vício em jogos possui natureza multifacetada e repercussões coletivas.

Trata-se, portanto, de um problema que transcende a esfera privada, exigindo respostas institucionais e comunitárias articuladas, em consonância com os princípios constitucionais de proteção social e promoção da dignidade humana.

2.3.4 Impactos econômicos e profissionais causados pelos jogos de azar

A esfera econômica representa um dos campos mais evidenciados das consequências da dependência em jogos on-line, pois o comprometimento da renda mensal para sustentar apostas leva a um ciclo de endividamento progressivo, que pode culminar no superendividamento, caracterizado pela incapacidade de o indivíduo arcar com suas dívidas básicas sem comprometer sua subsistência. Esse cenário atinge não apenas o jogador, mas a família, que se vê privada de necessidades fundamentais, como moradia adequada, alimentação, saúde e educação.

A pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva (2024), concluiu-se que 37% dos entrevistados “Afirmam que já usaram dinheiro destinado a outras coisas importantes para apostar online,” e que este percentual corresponde a 19 milhões de brasileiros que fazem apostas, os quais afirmaram que os jogos de azar já lhes causaram prejuízos financeiros”.

De acordo com dados divulgados pelo Itaú (2024), o gasto líquido com apostas e jogos on-line constitui a métrica mais adequada para estimar o impacto econômico do setor sobre o consumidor, uma vez que expressa o montante que efetivamente saiu do bolso dos brasileiros e não retornou em forma de prêmios. Em 2024, a quantia enviada ao exterior pelas plataformas de apostas alcançou R\$ 68,2 bilhões, enquanto o valor pago em prêmios somou R\$ 44,3 bilhões, resultando em um saldo negativo de R\$ 23,9 bilhões para os consumidores. Esses números têm suscitado debates sobre a dimensão do mercado de apostas no país e seus reflexos potenciais tanto sobre o consumo das famílias quanto sobre o desempenho do setor varejista e da economia como um todo.

Os referidos dados evidenciam que o setor de apostas on-line não afeta apenas o orçamento individual dos jogadores, que veem parte significativa de sua renda drenada sem retorno, como também produz reflexos diretos sobre o mercado interno, visto que o montante líquido de R\$ 23,9 bilhões, retirado do consumo das famílias e direcionado ao exterior, representa um capital que deixa de circular no varejo e em outros setores da economia nacional.

Portanto, torna-se evidente a necessidade de uma regulação estatal mais incisiva sobre o setor de apostas on-line, diante da expressiva transferência de recursos ao exterior, em detrimento do consumo interno, associada aos impactos sociais, familiares e até trabalhistas decorrentes da patologia do jogo, revelando que não se trata de um fenômeno restrito ao plano individual, mas de um problema de ordem pública e econômica.

Assim, a prática das apostas on-line gera um duplo impacto econômico: de um lado, fragiliza a saúde financeira dos consumidores e de outro, compromete a dinâmica do mercado interno e, por consequência, a própria atividade econômica do país, pois o aumento da inadimplência pessoal afeta a circulação de crédito no mercado, pressionando instituições financeiras e impactando a economia de consumo. Ademais, famílias desestruturadas e economicamente vulneráveis demandam maior assistência do Estado, sobrecarregando políticas públicas de proteção social.

A literatura especializada demonstra que os impactos dos jogos de azar não se limitam ao campo individual ou familiar, mas se projetam de maneira incisiva também nas relações de trabalho.

No ambiente de trabalho, os prejuízos são igualmente notórios diante da compulsão em jogos que pode comprometer a produtividade, uma vez que o jogador permanece mentalmente absorto em estratégias e perdas, desviando seu foco de suas responsabilidades profissionais. Além disso, a acessibilidade dos jogos on-line em dispositivos móveis permite que a atividade lúdica se infiltre no próprio expediente, reduzindo o desempenho, aumentando faltas injustificadas e favorecendo demissões (Matos; Krost, 2025, p. 39).

Matos e Krost (2025, p. 38), demonstram que a expansão das plataformas de apostas on-line não gera apenas riscos patrimoniais ao indivíduo, mas repercussões profundas no mundo do trabalho, atingindo a própria função social do emprego e a preservação do mínimo existencial do trabalhador. Entre os efeitos já observados, destacam:

- a. Pedidos de rescisão para pagar dívidas – há relatos de que trabalhadores têm solicitado a rescisão contratual como forma de obter recursos financeiros para quitar dívidas acumuladas com apostas;
- b. Antecipação de salário e 13º salário – a dependência acaba fazendo com que o trabalhador peça adiantamentos salariais;

- c. Absenteísmo – trabalhadores viciados tendem a faltar ao trabalho, seja para jogar, seja devido aos problemas emocionais e financeiros decorrentes da dependência;
- d. Redução de produtividade – o foco excessivo nos jogos online pode prejudicar o desenvolvimento da atividade laboral;
- e. Demissões e abandono de emprego – em casos extremos, o vício leva ao abandono do trabalho, comprometendo a estabilidade financeira do trabalhador e de sua família.

Explicam que “os trabalhadores afetados pelos vícios, inevitavelmente, apresentam maior propensão a afastamentos por problemas de saúde mental e financeira, impactando diretamente os índices de absenteísmo e rotatividade”, fenômeno que compromete a estabilidade das equipes e onera as organizações.

Observam que a sobrecarga é compartilhada também pelo sistema previdenciário, uma vez que a necessidade de afastamentos prolongados para tratamento de saúde mental e o aumento da demanda por benefícios “sobrecarregam o sistema e geram um ciclo de prejuízos tanto para o trabalhador quanto para a sociedade, agravando o desequilíbrio financeiro da Previdência” e que tal constatação revela que os efeitos do vício em apostas extrapolam o ambiente privado e alcançam a coletividade, assumindo contornos de problema social e econômico.

Esclarecem que a dependência em jogos de azar repercute de maneira significativa sobre a segurança e a higidez no ambiente de trabalho, pois os trabalhadores acometidos pelo vício tendem a apresentar níveis mais elevados de estresse, ansiedade e depressão, fatores que comprometem a capacidade de concentração, a tomada de decisões e o desempenho profissional, aumentando, por conseguinte, o risco de acidentes laborais. Desse modo, o problema extrapola a esfera individual e passa a configurar uma ameaça concreta ao meio ambiente laboral, o que evidencia a necessidade de adoção de medidas preventivas.

Outro aspecto relevante apontado pelos autores é a associação entre endividamento e condutas ilícitas. As dívidas acumuladas em razão das apostas digitais podem “levar até mesmo ao cometimento de atos ilícitos para cobrir os prejuízos, como desvios ou apropriação de recursos e bens alheios no ambiente laboral”.

Destacam que na relação trabalhista podem surgir casos mais graves envolvendo práticas ilícitas, como desvio de valores de empresas, apropriação indébita ou fraude, utilizadas como meios desesperados para sustentar a compulsão. Ainda que não sejam representativos da totalidade dos casos, tais condutas evidenciam como a dependência pode fragilizar a ética profissional e comprometer a reputação de trabalhadores e empresários.

Essas considerações reforçam a necessidade de análise jurídica e institucional sobre os efeitos da ludopatia na esfera trabalhista, especialmente porque tais comportamentos acarretam

riscos tanto para empregadores quanto para empregados.

Embora o trabalho não seja, na regra, a causa primária do adoecimento, é inegável que sobre ele incidem severas repercussões de curto, médio e longo prazos. O ambiente laboral, por sua vez, pode atuar como fator de incentivo indireto, já que determinadas condições de estresse, cobrança por metas e busca de socialização entre colegas acabam por reforçar “a cultura da emoção diante do risco e da chance de ganho fácil e imediato, tal qual ocorre há muitos anos com a dependência em álcool” (Matos; Krost, 2025, p. 125).

Assim, a escalada do envolvimento de trabalhadores com apostas on-line representa uma realidade que não decorre diretamente da atividade empresarial, mas que se manifesta no espaço laboral como prática social nociva, trazendo “graves repercussões sobre o meio ambiente laboral, atraindo a incidência dos Princípios da Prevenção e da Precaução” (Matos; Krost, 2025, p. 126). O vício em apostas, portanto, além de abalar a vida pessoal dos indivíduos, compromete a coletividade e exige uma resposta regulatória e institucional para salvaguardar tanto os direitos dos trabalhadores quanto a sustentabilidade do sistema produtivo.

Partindo dessas premissas, observa-se que o vício em apostas compromete de maneira significativa as relações de trabalho, gerando pedidos de rescisão contratual para pagamento de dívidas, antecipação de salários e benefícios, aumento do absenteísmo, redução da produtividade e até mesmo abandono de emprego. Tais práticas não apenas fragilizam a estabilidade financeira dos trabalhadores e de suas famílias, como também impactam negativamente a Previdência Social, sobrecarregada pelo crescimento de afastamentos por transtornos mentais e pela elevação da demanda por benefícios.

Ademais, a escalada do envolvimento de trabalhadores com apostas digitais afeta a segurança laboral, aumenta os riscos de acidentes de trabalho e pode até mesmo ensejar a prática de atos ilícitos no ambiente profissional, como desvios de recursos para cobrir prejuízos acumulados, o que amplia os reflexos nocivos do fenômeno para toda a coletividade.

Assim, diante dos prejuízos evidentes que o vício em apostas digitais acarreta ao ambiente de trabalho — como a queda de produtividade, o absenteísmo, os afastamentos por transtornos mentais e até a prática de ilícitos — revela-se indispensável a atuação estatal para conter tais distorções. A Constituição Federal, em seu art. 170, ao estabelecer que a ordem econômica deve conciliar a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa com a justiça social e a defesa do consumidor, impõe ao Estado o dever de proteger a coletividade contra práticas econômicas nocivas que fragilizam o trabalhador e oneram o sistema previdenciário.

2.4 A perda da autonomia da vontade e o desequilíbrio contratual nos jogos de azar

A autonomia da vontade sempre foi um dos pilares do direito contratual, fundada na ideia de que as partes, situadas em condições de igualdade, podem livremente contratar, desde que respeitados os limites da lei. Contudo, essa concepção clássica sofreu alterações significativas no Estado Constitucional, em razão da centralidade da dignidade da pessoa humana e da constatação de que nem sempre as manifestações de vontade decorrem de escolhas livres e racionais.

Nesse sentido, Reckziegel e Fabro (2014, p. 172) explicam que a autonomia da vontade consiste no poder de constituir determinada relação jurídica privada para satisfazer uma necessidade pontual, observando preceitos legais. Todavia, reconhecem que ao Estado cabe criar mecanismos de proteção que evitem abusos e injustiças, limitando, quando necessário, a liberdade contratual. Destacam que, no contexto constitucional-civil, a autonomia da vontade perdeu seu caráter absoluto, em virtude da prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana, tornando-se um poder condicionado pelas circunstâncias sociais e pela vulnerabilidade dos contratantes (2014, p. 176).

Para Mazzie (2008, p. 155), deve haver um equilíbrio contratual, compreendido como requisito ético e social da validade dos contratos, e o princípio do equilíbrio econômico contratual decorre da eticidade e da socialidade, porque, segundo ele, os contratos que não observam equilíbrio inicial podem ser anulados em casos de lesão ou estado de perigo e também porque a circulação de riquezas produzida pelo contrato tem natureza ultrassubjetiva, interessando não apenas às partes, mas à coletividade. Isso significa que o desequilíbrio contratual não é apenas um problema individual, mas social, justificando a intervenção corretiva do Estado.

No caso específico das apostas on-line, a análise do desequilíbrio contratual assume contornos ainda mais graves, pois as plataformas utilizam técnicas sofisticadas nos jogos de azar para induzir comportamentos compulsivos, enfraquecendo a autonomia de decisão do consumidor. Conforme descrevem Matos e Krost (2025, p. 43-48), tais plataformas exploram mecanismos de recompensa cerebral, liberando dopamina e criando ciclos de reforço positivo que estimulam o usuário a continuar apostando, mesmo em situações de perda. Trata-se de um ambiente arquitetado para seduzir, engajar e viciar, em que a pessoa se vê envolvida em uma construção persuasiva que mina sua liberdade de escolha.

Como ressaltam, esse fenômeno gera um conflito direto entre o princípio da autonomia

da vontade e as estratégias digitais de manipulação algorítmica e, embora a autonomia pressuponha decisões genuinamente livres, conscientes e racionais, os jogadores de apostas on-line acabam submetidos a escolhas induzidas por algoritmos que exploram vulnerabilidades emocionais e cognitivas (2025, p. 45-46). Nessas circunstâncias, não se pode falar em liberdade contratual plena, mas sim em uma vontade viciada, controlada por mecanismos persuasivos que transformam o consumidor em alvo de exploração.

A perda da autonomia da vontade no ambiente das apostas digitais revela-se, portanto, como causa direta de desequilíbrio contratual, que se manifesta em diferentes dimensões:

A dimensão econômica pode ser ancorada em Mazzie (2008, p. 155), que trata do princípio do equilíbrio econômico do contrato derivado da eticidade e da socialidade, no sentido de que a ideia de que os contratos devem preservar a circulação equilibrada de riquezas e que o desequilíbrio gera lesão ou estado de perigo dá base para mostrar que, nas apostas, o risco recai de forma desproporcional sobre o consumidor.

Dimensão informacional - relaciona-se a Reckziegel e Fabro (2014, p. 172-176), quando afirmam que a autonomia da vontade só pode ser exercida se houver condições de evitar abusos e injustiças. A vulnerabilidade informacional do consumidor no ambiente digital, somada à necessidade de intervenção estatal para garantir transparência, conecta-se ao que esses autores chamam de limitação da autonomia em função da dignidade da pessoa humana.

Dimensão psicológica - fundamenta-se em Matos e Krost (2025, p. 43-48), que descrevem o uso da gamificação, da dopamina e das estratégias persuasivas das plataformas para induzir comportamento compulsivo. Aqui se encaixa a explicação de que o consentimento não é livre quando está submetido à compulsão gerada por algoritmos e arquiteturas de manipulação.

Assim, o que se observa é que o contrato de apostas on-line não traduz uma verdadeira negociação, mas uma relação de poder em que o fornecedor exerce domínio sobre a vontade do consumidor, manipulando-a por meio de técnicas tecnológicas e mercadológicas. Tal cenário reforça a necessidade de repensar a aplicação dos princípios contratuais clássicos à luz do direito do consumidor e do direito constitucional econômico, assegurando que a autonomia não seja mero enunciado retórico, mas uma realidade protegida por normas de equilíbrio e mecanismos de prevenção ao superendividamento.

A perda da autonomia da vontade, portanto, não é fenômeno meramente abstrato, pois repercute diretamente na validade e na eficácia das contratações, uma vez que a autonomia, quando maculada por fatores externos, como o estado de necessidade econômica ou o transtorno

de jogo patológico, pode resultar em contratos de adesão com cláusulas abusivas, caracterizando verdadeiro desequilíbrio contratual. Exemplos disso são as imposições de meios de pagamentos que facilitam o endividamento (cartões de crédito vinculados às plataformas, antecipação de limites, ofertas de crédito rotativo imediato) e a ausência de mecanismos claros para limitação de perdas pelo jogador.

Além disso, a falta de instrumentos eficazes de prevenção e reparação do superendividamento, como se verifica na omissão da Lei nº 14.790/2023, agrava esse quadro. Se, de um lado, o CDC – alterado pela Lei nº 14.181/2021 – fortaleceu a tutela preventiva e coletiva contra práticas abusivas, de outro, a regulação específica das apostas ignorou a necessidade de assegurar mecanismos protetivos. Essa lacuna normativa deixa espaço para que a autonomia da vontade seja apenas aparente, pois o consumidor contrata em ambiente de manipulação comportamental e desinformação, cuja autonomia não pode ser invocada de forma absoluta para legitimar situações de exploração do consumidor.

Com isso, constata-se a ocorrência da perda da autonomia da vontade e o consequente desequilíbrio contratual que constitui elementos centrais da discussão sobre os impactos das apostas digitais. O consumidor não apenas se expõe a riscos financeiros elevados, mas também contrata em condições que distorcem sua liberdade e reforçam sua vulnerabilidade.

Por isso, a análise crítica dessa perda de autonomia reforça a necessidade de regulação estatal mais protetiva, tanto no âmbito consumerista quanto na esfera de saúde pública, para equilibrar relações contratuais e evitar a perpetuação de práticas abusivas que alimentam o superendividamento e a patologia de jogo e, se for o caso, ensejar a reparação de danos aos apostadores.

A constatação de que a autonomia da vontade é profundamente afetada nas apostas digitais conduz, de forma natural, à discussão sobre as consequências jurídicas dessa assimetria contratual. Se, por um lado, demonstra a vulnerabilidade do consumidor, amplificada por técnicas de indução comportamental e pela ausência de informação adequada, comprometendo a formação válida do consentimento, por outro, emerge a necessidade de examinar os deveres jurídicos decorrentes dessa realidade e os mecanismos de responsabilização aplicáveis.

É precisamente nesse ponto que, a partir da perda estrutural da autonomia privada e do desequilíbrio contratual, passa-se a analisar como a responsabilidade civil e a atuação — ou omissão — das plataformas de jogos on-line e do Estado impactam a proteção dos apostadores, bem como de que forma a insuficiência regulatória contribui para a perpetuação de danos individuais e coletivos no mercado de apostas on-line. Em outras palavras, a discussão desloca-

se do diagnóstico da vulnerabilidade para a investigação das respostas jurídicas cabíveis, em especial no tocante à reparação dos danos e aos riscos sistêmicos decorrentes da atual lacuna regulatória.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL E FALHA REGULATÓRIA: REPARAÇÃO DOS DANOS E RISCOS SISTÊMICOS DA LEI DAS BETS

A análise da responsabilidade civil no contexto da Lei nº 14.790/2023, conhecida como Lei das Bets, exige uma reflexão que ultrapassa a dimensão técnica do direito privado e alcança a esfera do direito constitucional econômico e da regulação estatal. Trata-se de compreender como a ausência de previsões normativas reparatórias impacta não apenas a relação contratual entre plataformas e consumidores, mas também o equilíbrio social e econômico, na medida em que externaliza os custos dos danos para a coletividade.

A responsabilidade civil exprime a ideia de encargo ou obrigação de reparar um dano causado pela violação de um dever jurídico. Toda vez que uma conduta humana, violando esse dever, gera prejuízo a outrem, surge o dever de reparação, cuja finalidade é restabelecer o equilíbrio jurídico-econômico rompido pelo ilícito, nos termos do princípio da *restitutio in integrum*, toda conduta humana que, violando o dever jurídico originário, causar prejuízo a outrem é fonte geradora de responsabilidade civil (Cavaliere Filho, 2014, p. 14 e 26).

O dano causado pelo ato ilícito rompe o equilíbrio jurídico-econômico anteriormente existente entre o agente e a vítima. No setor das apostas, o princípio da restituição integral deveria orientar tanto a atuação das plataformas privadas como a postura do Estado, garantindo a recomposição dos danos patrimoniais e daqueles decorrentes da patologia de jogos que atingem apostadores e suas famílias.

Entretanto, a Lei nº 14.790/2023 mostra-se deficiente nesse aspecto. Embora tenha estruturado regras sobre tributação, licenciamento e fiscalização econômica, bem como de informação aos apostadores em virtude das apostas excessivas, deixou de lado mecanismos concretos de responsabilização civil das plataformas diante de danos previsíveis e evitáveis, bem como instrumentos de proteção contra o superendividamento. A consequência é a formação de um arcabouço regulatório incompleto, que atende às demandas arrecadatórias do Estado, mas ignora a função protetiva e social do direito.

Nessa linha, é indispensável destacar a noção de lei responsiva, defendida por Bruno César Lorencini (2018, p.211), segundo o qual a lei deve aproximar-se da realidade social regulada, sensível às necessidades concretas da sociedade e capaz de oferecer respostas efetivas que traduzam justiça substantiva, a qual “deve fornecer respostas concretas à sociedade”.

Ao deixar de prever mecanismos reparatórios, a Lei das Bets distancia-se desse ideal de responsividade, pois não fornece respostas adequadas às situações de vulnerabilidade criadas pela própria atividade que regula. O resultado é uma legislação que privilegia os interesses

econômicos e fiscais, sem ser responsiva às consequências sociais do fenômeno da ludopatia e do endividamento patológico.

Esse déficit normativo se relaciona diretamente ao papel do Estado regulador, mesmo em contextos de privatização e exploração de serviços econômicos pelo mercado, o Estado não pode abdicar de seu compromisso regulatório. Cabe-lhe definir as regras que disciplinam a atuação dos agentes, supervisionar e fiscalizar o seu cumprimento e, sobretudo, garantir que o mercado realize certos fins sociais (Gonçalves; Lopes, 2004, p. 182, apud Oliveira, 2016, p. 20).

A Lei das Bets, ao não instituir mecanismos reparatórios robustos, evidencia uma omissão estatal que fragiliza a proteção de consumidores e transfere o ônus da atividade privada para a coletividade. Nesse setor de apostas, em que a vulnerabilidade do apostador é acentuada pela natureza psicológica da atividade e pelo incentivo massivo ao consumo, a omissão em prever instrumentos reparatórios representa uma verdadeira falha regulatória.

A deficiência normativa reparatória contraria o comando constitucional previsto no art. 170, o qual estabelece como princípios da ordem econômica a defesa do consumidor e a redução das desigualdades sociais, que são acentuadas pelas causas oriundas dos vícios em jogos de azar, em decorrência das graves consequências das apostas, de forma desmedida.

Paulo Todescan Mattos (2007) acrescenta que a regulação consiste em uma forma de intervenção do Estado na economia, por meio de diferentes técnicas, com vistas a corrigir falhas de mercado, estimular a concorrência ou atender a objetivos sociais. Essa intervenção deve ser externa à lógica interna do mercado, funcionando como contrapeso aos interesses econômicos. No entanto, quando a regulação se limita a disciplinar a arrecadação tributária e o licenciamento empresarial, sem se preocupar com os efeitos sociais adversos, incorre-se em falha regulatória, pois o Estado falha em seu dever de equilibrar livre iniciativa e justiça social.

O problema não se resume apenas à ausência de mecanismos protetivos, mas também na ineficiência normativa. Como observa Fernando Maneguin (2025), “as normas têm um papel fundamental na sociedade ao moldar comportamentos e influenciar a economia”, mas quando mal formuladas podem gerar ineficiências, impactos negativos, distorções maiores do que os problemas que deveriam corrigir, afetando o bem-estar social.

Ainda segundo o autor, “a formulação de normas eficazes é essencial para o desenvolvimento econômico do Brasil. Regulações excessivas ou mal planejadas geram custos desnecessários e ineficiências, prejudicando empresas e consumidores”. Em muitos casos, contudo, como nas apostas e jogos de azar, o maior prejudicado e mais suscetível a danos é o

próprio apostador.

No caso das apostas on-line, a omissão em prever medidas de reparação e prevenção transfere para consumidores vulneráveis e para o Sistema Único de Saúde custos do tratamento de dependência patológica, além dos graves problemas familiares, sociais e financeiros decorrentes do endividamento exacerbado, produzindo uma distorção ainda mais grave.

Essa situação remete a uma contradição entre a ordem econômica constitucional e os riscos sistêmicos do mercado altamente lucrativo das plataformas de jogos on-line, mas socialmente sensíveis, uma vez que o art. 170 da Constituição Federal de 1988, estabelece que a ordem econômica deve assegurar uma existência digna, pautada na defesa do consumidor e na redução das desigualdades sociais e não regular normas altamente nocivas ao consumidor e, por tabela, à sociedade.

Dessa forma, ao falhar em incluir medidas protetivas e reparatórias, a Lei das Bets viola o espírito constitucional e naturaliza incentivos perversos, potencializa os riscos sistêmicos, destacando-se a monetização da dependência, o empobrecimento diante do superendividamento e a exploração de vulnerabilidades psíquicas.

Portanto, o exame da responsabilidade civil e da falha regulatória no âmbito da Lei nº 14.790/2023 mostra que não basta reconhecer a licitude da atividade econômica das apostas on-line. É necessário internalizar os custos sociais dessa atividade, responsabilizando as plataformas pelos danos previsíveis e evitando que o Estado se limite apenas a recolher tributos, mas que também possa arcar indiretamente com os danos da ludopatia e do endividamento.

Somente uma regulação responsiva, eficiente e socialmente orientada pode oferecer respostas adequadas às demandas da sociedade (Lorencine, 2018, p. 211), restabelece equilíbrio jurídico e econômico rompido pela exploração desregulada do jogo on-line.

Diante desse cenário de insuficiência normativa e falha regulatória, torna-se necessário deslocar a análise da abstração dogmática da responsabilidade civil para a compreensão concreta dos efeitos econômicos e sociais produzidos pela atividade das apostas on-line.

Antes de examinar os fundamentos jurídicos da responsabilização das plataformas e do Estado, impõe-se identificar como o modelo normativo vigente permite a externalização dos custos sociais dessa atividade, transferindo para consumidores vulneráveis, para o Sistema Único de Saúde e para a coletividade os prejuízos decorrentes de um mercado altamente lucrativo. É a partir dessa constatação – dos danos coletivos e dos riscos sistêmicos gerados pela exploração desregulada do jogo on-line – que se justifica a necessidade de uma responsabilização civil ampliada e de uma regulação efetivamente responsiva e reparatória.

3.1 A externalização dos custos sociais das apostas on-line: impactos coletivos e corresponsabilidade

A dinâmica econômica das apostas on-line revela uma profunda assimetria entre a apropriação de lucros privados e a transferência de prejuízos ao espaço público, uma vez que enquanto as plataformas digitais se beneficiam de estratégias de monetização agressiva (sustentadas por publicidade massiva, exploração de vulnerabilidades comportamentais e pela ausência ou insuficiência de limites protetivos eficazes) os custos decorrentes da atividade são, em larga medida, suportados pela coletividade. Tal fenômeno, classicamente conhecido como externalização de custos sociais (ou socialização de prejuízos), constitui uma manifestação concreta da falha regulatória e de falhas de mercado.

No âmbito da teoria econômica, as externalidades configuram uma das principais hipóteses de falha de mercado, ocorrendo quando a atividade de um agente econômico produz efeitos não intencionais sobre terceiros, sem que tais impactos sejam refletidos nos preços ou compensados no âmbito das relações contratuais. Nessas situações, há uma dissociação entre custos privados e custos sociais, de modo que o mercado, por si só, não assegura a alocação eficiente dos recursos. Quando os prejuízos gerados superam os benefícios econômicos produzidos — inviabilizando, sob a lógica do critério de melhoria potencial de Pareto, qualquer forma de compensação — tem-se a caracterização de um custo social que escapa ao mecanismo de preços e compromete a própria racionalidade distributiva do sistema econômico. É nesse contexto que se justifica a adoção de medidas corretivas, em especial por meio da intervenção estatal regulatória, tributária ou compensatória, conforme destaca Vítor Neves (2012):

In conventional economics literature, social costs are externalities. The latter are understood as the unplanned consequences of the activities of one or more economic agents (individuals or firms) which affect the well-being or productive capacity of others involved in the economic process, for which it is not possible to obtain or demand compensation. They are residual or secondary effects of the main economic activity of the agent – “external” effects – which escape the working of the price mechanism.

It is a market failure or, in other words, a situation in which the markets prove incapable of ensuring the “efficient” allocation of economic resources. If there can be no compensation, within the logic of the potential Pareto improvement test, that is, in situations in which the damage caused by the action of an agent is greater than the advantages it offers to another agent or economic sector, it is impossible to achieve “optimality.” Externalities therefore represent a problem for which corrective action is justifiable.(...)this generally means state intervention in the form of taxes, subsidies or state regulation.³⁹

³⁹ Tradução livre: Na literatura econômica convencional, os custos sociais são externalidades. Estas são entendidas como as consequências não planejadas das atividades de um ou mais agentes econômicos (indivíduos ou empresas) que afetam o bem-estar ou a capacidade produtiva de outros envolvidos no processo econômico, para as quais não é possível obter ou exigir compensação. São efeitos residuais ou secundários da principal atividade econômica do agente – efeitos “externos” – que escapam ao funcionamento do mecanismo de preços.

A constatação desses impactos sociais demanda, contudo, uma leitura teórica capaz de explicá-los sob a perspectiva da economia política e da regulação. A categoria das externalidades, especialmente no que concerne aos custos sociais não internalizados pelo mercado, oferece instrumental analítico adequado para compreender essa dinâmica.

Essa realidade foi reconhecida no Relatório Técnico – Jogos de Apostas On-line (Bets), elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2024), no qual descreveu o impacto das apostas on-line sobre as políticas públicas, e apontou que a atividade movimentou cifras entre R\$ 90 e 130 bilhões ao ano, com a triplicação da participação das apostas no orçamento familiar desde 2018 e impacto cinco vezes maior nas classes D e E. Advertiu que a expansão descontrolada do setor tem reflexos diretos sobre o orçamento das famílias, o endividamento privado e a demanda crescente por serviços públicos de saúde mental e assistência social, evidenciando a transferência de custos privados para o Estado.

A literatura de saúde pública e os estudos regulatórios convergem quanto à natureza sistêmica dos danos. O Gambling Survey for Great Britain (Gambling Commission, 2024), registra:

Gambling can lead to a range of adverse consequences. This includes the experience of gambling disorder (a recognised health condition) but can also include wide ranging adverse consequences experienced either by the person who gambles or by their family, friends, and wider social networks. These consequences range in severity and include negative effects on physical and mental health, relationship discord and breakdown, and financial difficulties.⁴⁰

Em linha, a UK Gambling Commission sintetiza evidências de que, entre adultos, há ligações entre jogos de azar e danos como perdas financeiras e falência, ansiedade, depressão e violência doméstica, com associações, no nível mais extremo, a ideação suicida, tentativas e suicídios consumados; além disso, é necessário ampliar a evidência sobre os impactos em famílias, amigos, ex-jogadores e sociedade como um todo (Gambling Commission, 2025).

Sob a perspectiva constitucional, a externalização afronta a solidariedade social (CF,

Trata-se de uma falha de mercado ou, em outras palavras, de uma situação em que os mercados se mostram incapazes de garantir a alocação “eficiente” dos recursos econômicos. Se não houver compensação, dentro da lógica do teste de melhoria potencial de Pareto, isto é, em situações em que o dano causado pela ação de um agente é maior do que as vantagens que oferece a outro agente ou setor econômico, é impossível atingir a “otimalidade”. As externalidades representam, portanto, um problema para o qual a ação corretiva é justificável. (...) isso geralmente significa intervenção estatal na forma de impostos, subsídios ou regulamentação estatal.

⁴⁰ Tradução livre: O jogo pode levar a uma série de consequências adversas. Isso inclui a experiência de transtorno do jogo (uma condição de saúde reconhecida), mas também pode incluir consequências adversas de amplo alcance vivenciadas tanto pela pessoa que joga quanto por sua família, amigos e redes sociais mais amplas. Essas consequências variam em gravidade e incluem efeitos negativos na saúde física e mental, discórdia e rompimento de relacionamentos e dificuldades financeiras.

art. 3º, I⁴¹) e compromete a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e justiça social (CF, art. 170, *caput*). Trata-se, portanto, não apenas de um problema de eficiência, mas, sobretudo, de equidade e justiça distributiva, pois transfere à sociedade custos que deveriam ser internalizados por quem lucra com a atividade e cria o risco.

Essa leitura é reforçada por uma lente contemporânea de regulação do consumo digital: segundo a OECD (2023, p. 6), a vulnerabilidade do consumidor on-line é cada vez mais sistêmica, de modo que a fronteira entre proteger grupos específicos e todos os consumidores no ambiente digital tende a se esvanecer — o que exige medidas universais de proteção e reforça a necessidade de corresponsabilidade “(*consumer vulnerability online is increasingly systemic (...) a continuing need for measures (...) also, increasingly, of consumers in general in the digital environment*)”⁴².

Do ponto de vista da saúde pública, a OMS (2024) ao reconhecer o transtorno do jogo como condição de saúde, estima que 1,2% da população adulta mundial apresenta tal transtorno e destaca que os danos a terceiros são igualmente disseminados. O documento explicita a natureza multissetorial do problema (relação com violência familiar, estigma, crimes para obtenção de renda e lavagem de dinheiro), recomendando ações coordenadas estatais para monitorar de perto e regular eficazmente as operações e produtos de jogo (WHO, 2024). Em termos de fatores associados, a *Public Health England* (2021) identifica associação clara e forte entre níveis de dano no jogo e aumento do consumo de álcool, tanto na participação geral quanto, mais acentuadamente, em jogo de risco e problemático (PHE, 2021, p. 5), o que revela vulnerabilidades interconectadas.

No Brasil, os dados macroeconômicos expõem a magnitude do fluxo financeiro envolvido e seus efeitos regressivos. O Banco Central, ao elaborar a “Análise Técnica sobre o Mercado de apostas online no Brasil e o Perfil dos Apostadores – Estudo Especial n. 119/2024”, mensura que ao longo de 2024, R\$ 18 a 21 bilhões/mês foram transferidos para empresas de apostas, com estimativa de 24 milhões de pessoas físicas realizando ao menos uma transferência via Pix no período; 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família teriam enviado R\$ 3 bilhões às plataformas (BACEN, 2024).

Tais achados sustentam a tese de que as famílias de baixa renda são

⁴¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

⁴² Tradução livre: a vulnerabilidade do consumidor online se torna cada vez mais sistêmica (...) uma necessidade contínua de medidas (...) também, cada vez mais, dos consumidores em geral no ambiente digital

desproporcionalmente afetadas, uma externalidade socialmente regressiva. Em complementar, a Confederação Nacional de Bens, Serviços e Turismo, estima prejuízo anual de R\$ 117 bilhões ao varejo, à medida que a renda deslocada para apostas contrai o consumo e amplifica efeitos multiplicadores negativos sobre emprego, estoque e capital de giro (Agência Brasil/CNC, 2024).

No plano psicossocial, a Fiocruz (2025) reporta crescimento superior a 300% em atendimentos vinculados a vício em apostas nos últimos cinco anos, com incidência relevante entre jovens adultos. O psicólogo Altay de Souza sintetiza que as plataformas são desenhadas para gerar dependência, pela facilidade de acesso, ampla divulgação e lógica de recompensa imediata, conduzindo milhões de brasileiros a espirais de perdas financeiras, isolamento social e sofrimento psíquico. Revela que a ABP e a ANBIMA (2025) apontam que cerca de 4 milhões de brasileiros já exibem comportamentos de risco, com quase metade endividada e 52% persistindo nas apostas para recuperar perdas, num ciclo de escalada emocional e financeira.

A imprensa internacional também tem repercutido a escala subestimada dos danos. Reportagem do The Guardian (2024) sobre a *GSGB - Gambling Survey for Great Britain*⁴³-, indica que o dano pode ser oito vezes maior do que se supunha, com 2,5% dos adultos enfrentando *problem gambling*⁴⁴; entre 18–34 anos, mais de 1 em 20 relatou impacto severo na vida, e mais de 1 em 10 declarou ter pensado em suicídio, parcela atribuída, ao menos em parte, ao jogo (Dugan; Crerar, 2024). Embora jornalística, a matéria é valiosa para demonstrar a transversalidade do debate público e a pressão social por internalização de custos (compulsório para financiar tratamento).

Por fim, a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, arts. 2º– 4º, sistematiza, no Brasil, deveres concretos dos operadores para jogo responsável: informação ostensiva de riscos de dependência e de perda, sinalização de alertas, limites prudenciais (por tempo, perda financeira, depósitos e quantidade de apostas), autoexclusão e suspensão de uso em alto risco, além de campanhas educativas e colaboração com ações públicas. As boas práticas decorrentes — limites de aposta, transparência probabilística, mecanismos de autoexclusão, educação e prevenção, suporte psicológico e monitoramento de padrões de risco — delineiam instrumentos de internalização parcial de custos, deslocando parte do ônus para quem lucra (MF, 2024).

Ainda a respeito da socialização dos danos e a sobrecarga dos sistemas públicos, um

⁴³ Pesquisa de Jogos de Azar para a Grã-Bretanha

⁴⁴ Expressão utilizada para designar o jogo problemático ou patológico, caracterizado por padrões de apostas que geram prejuízos econômicos, sociais e psicológicos..

dos aspectos mais nítidos da externalização é a pressão sobre as políticas públicas de saúde. O transtorno do jogo, reconhecido pela OMS como condição de saúde, requer tratamentos de longa duração, frequentemente absorvidos pelo SUS (WHO, 2024).

A literatura aponta efeitos em cascata sobre famílias e redes sociais, produzindo custos indiretos em saúde mental, atenção primária e serviços especializados (Gambling Commission, 2025; WHO, 2024; PHE, 2021). No plano nacional, o TCU (2024) registrou, no seu relatório técnico, crescimento acentuado de atendimentos médicos por jogo patológico (CID-10 F-63): 65 pessoas em 2020; 1.559 em 2024; e projeção de 2.639 para 2028. Trata-se de sinal objetivo da socialização de custos perante o sistema público.

A sobrecarga não se restringe à saúde, pois sistemas previdenciário e assistencial sofrem efeitos de incapacidade laboral, afastamentos e demanda por proteção social, além do aumento de litigiosidade em defesa do consumidor, custos que não são absorvidos pelos agentes privados, mas recaem sobre o orçamento público, caracterizando transferência indevida de encargos.

No plano microeconômico, a externalização se manifesta como superendividamento e desestruturação do ambiente familiar. A Lei nº 14.181/2021 (superendividamento) reconhece o fenômeno como questão de dignidade da pessoa humana e vulnerabilidade estrutural (Damous; Ferreira, 2024, p. 231/232), impondo deveres de informação e boas práticas de crédito que dialogam com a agenda de jogo responsável (ainda que em esferas normativas distintas).

Evidências nacionais indicam deslocamento de renda para apostas – R\$ 68 bilhões entre jun/2023 – jun/2024 segundo a CNC – com repercussões em inadimplência e contração do consumo (Agência Brasil/CNC, 2024). Em comunidades vulneráveis, o padrão descrito pelo BACEN (2024), 5 milhões de beneficiários do PBF, R\$ 3 bilhões remetidos às bets, evidencia regressividade distributiva e erosão da capacidade familiar de sustento e investimento intergeracional.

Daí a corresponsabilidade como categoria normativa indispensável para equilibrar o binômio – livre iniciativa/função social. Ela envolve prevenção, mitigação e reparação, não se limitando à indenização baseada em observação, mas impõe deveres estruturais antes do fato para impedir que custos previsíveis e evitáveis sejam socializados, como os debates ocorrido no Reino Unido, com propostas de “levy” setorial (contribuição obrigatória imposta às empresas operadoras de jogos e aposta) destinado a financiar tratamento e pesquisa, sinalizam mecanismos de internalização de custos (Gambling Commission, 2025; Dugan; Crerar, 2024).

No Brasil, a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e a fiscalização transversal (incluindo o

TCU) ilustram a migração de um modelo exclusivamente autorizativo para um modelo de governança, que inclui monitoramento comportamental, limites operacionais e intervenções obrigatórias (MF, 2024; TCU, 2024).

Embora a omissão regulatória já tenha sido discutida no item anterior, cumpre ressaltar que a externalização de custos decorre justamente de insuficiências normativas e assimetria de informação. A Lei nº 14.790/2023 estruturou a exploração das apostas de quota fixa, mas carece de mecanismos robustos e mensuráveis de prevenção/compensação dos danos sociais, campo no qual a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 avança ao positivar deveres de informação, limites, autoexclusão e suspensão (MF, 2024).

O Tribunal de Contas da União (2024), em levantamento próprio, corrobora a necessidade de políticas públicas articuladas e métricas de monitoramento capazes de aferir custos sociais, impactos em saúde mental e pressão sobre a rede de atenção psicossocial.

No Relatório, também questiona o uso do termo *responsible gambling*, observando que ele se originou de campanhas comerciais internacionais promovidas pela indústria global de jogos, mais voltadas à autoproteção reputacional do setor do que à mitigação de danos sociais. O órgão propõe substituir a expressão por “jogo com menor risco possível”, reconhecendo que o risco é inerente à atividade e que a responsabilidade estatal deve incluir medidas regulatórias e de monitoramento efetivo das plataformas. Essa observação reforça a necessidade de governança pública ativa, sob pena de perpetuar a captura do discurso regulatório pelos próprios agentes econômicos fiscalizados.

Nesse contexto, ressaltamos que a externalização dos custos sociais das apostas on-line fragiliza sistemas públicos, desestrutura famílias, agrava desigualdades e onera a ordem econômica constitucional, sendo que a corresponsabilidade entre operadores diligentes e Estado regulador torna-se condição de estabilidade sistêmica.

3.2 Riscos sistêmicos e incentivos perversos decorrentes do modelo normativo atual

O modelo normativo brasileiro instituído pela Lei das Bets, ao regulamentar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa, revelou-se insuficiente para conter os efeitos expansivos e desordenados do mercado de apostas on-line. A carência de instrumentos regulatórios de prevenção, fiscalização e reparação de danos favoreceu a formação de um sistema autorreferente, no qual o lucro privado é maximizado às custas de prejuízos coletivos e de crescente vulnerabilidade social.

Sob a ótica econômica, esse fenômeno configura um risco sistêmico, pois a interação cumulativa de múltiplos agentes que, operando em ambiente desregulado, pode desestabilizar o equilíbrio social e econômico. Conforme assinala Smaga (2024, p. 3), “*systemic risk evolves along with the development of financial markets, regulations and collective behavior of market participants, and it may be prompted by regulatory arbitrage*⁴⁵”.

Defende, ainda, que o risco sistêmico surge de atividades excessivamente arriscadas de um único ou de um grupo de *traders*, um tipo agressivo de cultura organizacional (impulso para lucros de curto prazo), uma falha coletiva de gestão no banco (ou em todo o sistema financeiro), o que leva à inércia e à incapacidade de responder a mudanças nas circunstâncias econômicas e alta (super) exposição dos bancos ao mesmo tipo de risco (choque simétrico) no sistema como um todo .

Para Hermann (1998, p. 466), “há risco sistêmico quando a inadimplência de um devedor individual é capaz de interromper a cadeia de pagamentos que sustenta a operação cotidiana da economia”, e que este risco está associado à possibilidade de descontinuidade na cadeia de pagamentos que sustenta o funcionamento regular da economia. Diante dessa ameaça, as estratégias de mitigação concentram-se na adequada estruturação e regulação dos sistemas de pagamentos, especialmente no que se refere às regras que disciplinam a liquidação das operações realizadas nos diversos mercados..

Essas conceituações originalmente aplicada ao sistema financeiro, ajusta-se perfeitamente ao contexto das apostas on-line, uma vez que a combinação entre lacunas regulatórias, busca agressiva por lucros imediatos e comportamento coletivo de risco gera uma cadeia de retroalimentação capaz de comprometer a estabilidade macroeconômica e social.

Aplicando-se às plataformas digitais de apostas, o risco sistêmico decorre da soma de fatores estruturais e a acessibilidade ilimitada a elas, criando um ciclo contínuo de estímulo e recompensa, reforçado pela facilidade do acesso aos varios tipos de jogos de azar, atingindo inclusive públicos vulneráveis, como jovens e pessoas de baixa renda.

O resultado é uma superexposição coletiva ao risco, análoga ao “*symmetric shock*” descrito por Smaga (2024, p.3), como sendo quando múltiplos agentes estão sujeitos ao mesmo tipo de vulnerabilidade sistêmica.

A dimensão empírica desse fenômeno é alarmante. Segundo levantamento da Forbes

⁴⁵ Tradução livre: O risco sistêmico evolui junto com o desenvolvimento dos mercados financeiros, regulamentações e comportamento coletivo dos participantes do mercado, e pode ser impulsionado pela arbitragem regulatória.

(2024), o Brasil tornou-se o terceiro maior mercado mundial de apostas, com perdas superiores a R\$ 23,9 bilhões para os apostadores em apenas doze meses, enquanto as empresas acumularam lucros na casa de R\$ 20 bilhões. Esse contraste evidencia a assimetria estrutural entre ganhos privatizados e perdas socializadas, típica de mercados desbalanceados.

Os estudos realizados pela Confederação Nacional de Bens, Serviços e Turismo (CNC, 2025), demonstra que o varejo nacional deixou de faturar cerca de R\$ 103 bilhões em 2024 devido à transferência de renda das famílias para as plataformas de apostas, evidenciando a realocação de recursos, bem como a redução do consumo de bens essenciais, provocando endividamento e impacto no emprego e na arrecadação fiscal. Trata-se, portanto, de uma externalidade negativa sistêmica, na qual a prosperidade de um setor ocorre à custa da retração de toda a economia real.

Pesquisas realizadas pela CNDL/SPC Brasil (2024) e da FEBRABAN (2024) indicam que uma parcela expressiva da população, em especial as classes C, D e E, já apresenta comportamento financeiro comprometido por apostas. Quatro em cada dez entrevistados afirmaram ter feito dívidas para jogar, e 45% relataram piora na qualidade de vida familiar. Além disso, quase metade dos consumidores declararam ter deixado de consumir bens essenciais, como alimentação e vestuário, para apostar.

Corroborando esses dados, levantamento do SERASA (2025) revelou que metade dos consumidores inadimplentes no país já realizaram pelo menos uma aposta, e mais de um terço continua apostando mesmo em situação de endividamento. O estudo também apontou que 44% desses jogadores buscaram as apostas como tentativa de quitar dívidas, o que demonstra um ciclo de retroalimentação entre o vício em jogo, o superendividamento e a exclusão do crédito formal.

Esse padrão de comportamento revela uma deterioração da saúde financeira das famílias e indica que o setor de apostas não apenas agrava vulnerabilidades individuais, mas também amplia o risco sistêmico ao afetar a estabilidade do mercado de consumo e a própria estrutura de crédito nacional.

O “Relatório Final da CPI das Bets”, elaborado no Senado Federal (2025, p.22-28), corrobora com essa visão ao revelar que o setor movimentou até R\$ 129 bilhões em 2024, com crescimento acumulado de 1.300% desde 2018. Entretanto, o documento adverte que os custos sociais e orçamentários, particularmente os relacionados à saúde mental e ao endividamento, superam os benefícios fiscais da arrecadação. Cita que o Ministério da Saúde, inclusive, apontou aumento de 53% nos atendimentos por transtorno do jogo no SUS entre 2022 e 2023,

com projeção de alta contínua para os próximos anos.

Esse quadro revela a emergência de um moral hazard regulatório⁴⁶, no sentido de que o próprio Estado, ao depender da arrecadação tributária do setor, tende a adiar medidas de contenção e a flexibilizar a fiscalização, criando incentivos perversos para a continuidade de condutas lesivas. A inércia normativa permite que as plataformas internalizem os lucros e externalizem os prejuízos, transferindo-os para as famílias, o sistema de saúde e a economia formal.

Segundo Stanciolli (2002, p. 4-6), o risco moral – moral hazard – decorre da racionalidade limitada dos agentes, que não conseguem antever todas as circunstâncias resultantes da celebração contratual. Nesse contexto, a presença de informações privadas possibilita condutas oportunistas, nas quais uma das partes transfere à outra os custos de suas próprias ações. A assimetria informacional, somada às dificuldades de monitoramento, constitui elemento central para a configuração do risco moral.

Ainda de acordo com Maxwell (2004, p.21) moral hazard constitui uma vertente específica da Teoria dos Contratos e da Economia da Informação, caracterizando-se por situações em que há assimetria informacional quanto às condutas adotadas por uma das partes na relação contratual. Trata-se de hipótese de “ação oculta”, típica do modelo agente-principal, na qual o principal, embora proponha o contrato, não consegue monitorar de forma plena o comportamento do agente. Essa limitação informacional pode comprometer a eficiência na alocação de recursos e gerar distorções econômicas.

Essa mesma lógica pode ser observada no mercado de apostas on-line, no qual a assimetria informacional é estrutural. As plataformas detêm conhecimento técnico, estatístico e algorítmico acerca das probabilidades reais, dos mecanismos de indução comportamental e das estratégias de retenção de usuários, enquanto os apostadores operam sob racionalidade limitada e forte influência de vieses cognitivos. Tal cenário favorece comportamentos oportunistas e potencializa a transferência de custos — notadamente o superendividamento e os impactos à saúde mental — para o próprio consumidor e, em última análise, para o Estado.

A assimetria estrutural, portanto, não apenas os mecanismos econômicos operam em favor das plataformas, mas também os discursos institucionais contribuem para a manutenção

⁴⁶ O termo moral hazard (risco moral) é utilizado na economia e no direito também para para descrever situações em que um agente assume riscos excessivos por não suportar integralmente as consequências negativas de suas ações. No plano regulatório, configura-se o moral hazard regulatório, quando o próprio Estado, ao se beneficiar economicamente de uma atividade potencialmente nociva, passa a agir com leniência ou omissão, comprometendo o dever de proteção social e a finalidade pública da regulação.

desse desequilíbrio.

Paralelamente, o discurso de “jogo responsável”, amplamente utilizado pelas empresas e reproduzido em campanhas publicitárias, opera como mecanismo simbólico de desresponsabilização. Ao atribuir os danos exclusivamente ao comportamento individual do jogador, essa retórica obscurece o caráter estrutural do problema e legitima a permanência do modelo exploratório.

Portanto, o modelo vigente de regulação das apostas on-line institucionaliza a assimetria no plano econômico, ao permitir a privatização dos ganhos e a socialização dos prejuízos no plano regulatório, transforma o Estado em agente passivo de sua própria dependência arrecadatória e, no plano cultural, ao normalizar o jogo como prática cotidiana, esvazia a noção de risco coletivo.

A mitigação desses efeitos exige a internalização dos custos sociais e a criação de um mecanismo de contribuição setorial (levy) que destine parte da receita das operadoras ao financiamento de programas de prevenção, tratamento e pesquisa. Experiências estrangeiras, como a britânica, demonstram que fundos de compensação regulatória reduzem substancialmente o impacto social das apostas e fortalecem a governança estatal.

Assim, o ordenamento jurídico brasileiro precisa evoluir de um paradigma arrecadatário para um de responsabilidade compartilhada, pois sem a redistribuição equitativa dos custos e a imposição de limites efetivos às práticas empresariais, o sistema continuará a reproduzir riscos sistêmicos e incentivos perversos, em ciclo de vulnerabilidade coletiva em que o lucro privado prospera sobre a erosão da coesão social e da própria função protetiva do Estado.

A constatação dos riscos sistêmicos e dos incentivos perversos presentes no modelo normativo atual evidencia que a mera existência de regulação formal não é suficiente para garantir estabilidade econômica nem proteção social. O ordenamento jurídico, quando desprovido de instrumentos eficazes de prevenção e de mecanismos de responsabilização, deixa de atuar como barreira de contenção e passa a funcionar como vetor de amplificação das próprias distorções que deveria corrigir.

A complexidade do mercado de apostas on-line, marcada pela interdependência entre agentes privados, consumidores e Estado, demonstra que os riscos não se distribuem de maneira isolada, mas se propagam em rede, afetando a economia real, a saúde pública e o equilíbrio das contas estatais.

Nesse contexto, a norma não pode limitar-se à repressão pontual de condutas, mas assumir um caráter estrutural e preventivo, voltado à recomposição do equilíbrio sistêmico, com

a mitigação dos riscos exigindo a reconstrução de uma regulação equilibrada, responsiva e reparatória, capaz de compatibilizar o desenvolvimento econômico do setor com a proteção dos direitos fundamentais e a função social da atividade empresarial.

Diante desse quadro de riscos sistêmicos e de incentivos perversos produzidos pelo modelo normativo vigente, impõe-se o deslocamento da análise para o campo da responsabilidade civil, enquanto instrumento jurídico apto a internalizar os custos sociais da atividade econômica e a recompor o equilíbrio rompido.

Se, por um lado, a regulação falha em prevenir integralmente os danos decorrentes da exploração das apostas on-line, por outro, a responsabilização civil emerge como mecanismo indispensável de correção *ex post*, capaz de atribuir consequências jurídicas aos prejuízos previsíveis e evitáveis. Nesse sentido, a responsabilidade civil não se apresenta apenas como técnica reparatória individual, mas como elemento estruturante da regulação econômica, vocacionado a desestimular condutas lesivas, redistribuir riscos e reforçar a proteção dos direitos fundamentais dos consumidores vulneráveis.

3.3 Fundamentos e modalidades da responsabilidade civil no direito brasileiro: subjetiva, objetiva e por omissão regulatória

A responsabilidade civil ocupa posição central no ordenamento jurídico brasileiro, constituindo instrumento de recomposição de danos e de equilíbrio das relações sociais e econômicas. Sua finalidade transcende a mera compensação financeira, por assegurar a efetividade do direito violado, restabelecendo, tanto quanto possível, a harmonia anterior à lesão. Como pontua Maria Helena Diniz (2010, p. 5), a responsabilidade civil é dirigida “à restauração de um equilíbrio moral e patrimonial desfeito e à redistribuição de riqueza conforme com os ditames da justiça, tutelando a pertinência de um bem, com todas as suas utilidades, presentes e futuras a um sujeito determinado”.

Esse raciocínio ganha especial relevância no campo das apostas on-line em que o dano não se limita à perda patrimonial imediata, mas projeta desequilíbrios duradouros no plano social e psicológico, como o endividamento crônico, a dependência patológica e a exclusão social, remetendo-se ao instituto da responsabilização civil.

Sendo assim, observa-se que, na responsabilidade civil, não apenas a ilicitude da conduta, mas também o risco objetivo pode ser suficiente para gerar o dever de indenizar. Isso porque “na responsabilidade civil são a perda ou a diminuição verificada no patrimônio do lesado ou o dano moral que geram a reação legal, movida pela ilicitude da ação do autor da

lesão ou pelo risco”, sendo que a ideia de reparação é mais ampla do que a de ato ilícito, pois há hipóteses em que o dano é reparável mesmo sem culpa, com base no risco objetivo, bem como em situações que a lei impõe a obrigação de reparar até mesmo em atos lícitos, desde que tenham causado prejuízo a outrem (Diniz, 2010, p. 5).

A responsabilidade civil admite diferentes formas de enquadramento, sendo mais comumente classificadas como responsabilidade subjetiva, responsabilidade objetiva e aquela resultante da omissão regulatória do Estado.

Na modalidade de responsabilidade subjetiva, torna-se indispensável a demonstração de dolo ou culpa por parte daquele que deu causa ao prejuízo. Assim, o dever de indenizar somente surge quando se comprova que a conduta foi intencional ou decorreu de negligência, imprudência ou imperícia. Nessa linha, cabe ao lesado o encargo de provar não apenas a ocorrência do dano e a relação de causalidade, mas também a conduta culposa ou dolosa do agente responsável (Cavaliere, 2014, p. 33), conforme ressaí do artigo 186 do Código Civil⁴⁷.

Já a responsabilidade objetiva, ainda segundo as lições de Sérgio Cavaliere (2014, p. 217), afasta a necessidade de investigação da culpa, bastando à vítima comprovar a existência do dano e do nexo de causalidade entre a conduta e o prejuízo sofrido. Fundamenta-se na teoria do risco do empreendimento, segundo a qual aquele que exerce determinada atividade, especialmente se potencialmente perigosa ou lucrativa, deve suportar também os riscos que dela decorrem, respondendo pelos danos independentemente de culpa.

Esse modelo encontra respaldo no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil⁴⁸, e em legislações especiais, como o Código de Defesa do Consumidor, que privilegiam a proteção da parte vulnerável.

A responsabilidade objetiva ganha relevo no setor de jogos de azar, uma vez que a própria lei civil (CC, art. 927, parágrafo único) impõe o dever de reparar quando a atividade desenvolvida, por sua natureza, implica risco para os direitos de terceiros, exatamente o caso das apostas, cuja lógica econômica se apoia na exposição contínua do consumidor a um comportamento de risco.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) consagra essa lógica no art.

⁴⁷ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

⁴⁸ Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

14⁴⁹, ao prever que o fornecedor de serviços responde, independentemente de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação de serviços. Trata-se da aplicação da teoria do risco do empreendimento, segundo a qual quem auferir benefícios de determinada atividade deve arcar também com os riscos inerentes a ela.

Nesse sentido, Letícia Sardas (2001, p. 57) observa que todo aquele que se coloca no mercado de consumo para desenvolver atividade econômica assume o dever de responder pelos vícios ou defeitos dos bens ou serviços que fornece, independentemente da comprovação de culpa, e que essa responsabilidade decorre unicamente do fato de produzir ou prestar o serviço, caracterizando-se, portanto, como responsabilidade objetiva.

A autora assegura que a responsabilidade decorre não da análise do comportamento do agente, mas do simples fato de exercer atividade no mercado de consumo. Em outras palavras, quem coloca produtos ou serviços em circulação assume os riscos inerentes à sua exploração econômica, respondendo pelos danos que deles advierem, ainda que não tenha agido com culpa.

Essa lógica aplica-se de forma direta às plataformas de apostas on-line, cujos lucros são indissociáveis da assunção de riscos por parte dos consumidores, logo, se tais riscos resultam em danos patrimoniais ou psicossociais, a responsabilização das operadoras não decorre de um ilícito clássico, mas da própria natureza da atividade explorada e a adoção da responsabilidade objetiva revela-se não apenas adequada, mas necessária.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já consolidou a aplicação da responsabilidade objetiva em relações de consumo, inclusive em atividades de alto risco, como as bancárias, securitárias e hospitalares. Nessas hipóteses, prevalece o entendimento de que a vulnerabilidade do consumidor exige uma tutela mais intensa, deslocando o ônus da prova e ampliando o dever de cautela dos fornecedores. Ao transportar essa lógica para as apostas on-line, observa-se que o consumidor se encontra em estado de vulnerabilidade reforçada, pois a relação de consumo se dá em ambiente digital, marcado pela publicidade agressiva, pela coleta massiva de dados e por mecanismos de estímulo ao consumo contínuo, conforme exemplificado pelo seguinte precedente:

A jurisprudência do STJ, que entende que o dever de adotar mecanismos que obstem operações totalmente atípicas em relação ao padrão de consumo dos consumidores enseja a responsabilidade do prestador de serviços, que responderá pelo risco da atividade, pois a instituição financeira precisa se precaver a fim de evitar golpes desta natureza 2. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso especial. (AREsp n. 2.843.388/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 26/5/2025,

⁴⁹ Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

DJEN de 29/5/2025.)

No que se refere à responsabilidade por omissão regulatória, de suma importância, é aplicável quando o Estado deixa de cumprir seu dever de proteger direitos fundamentais e de estruturar mecanismos de reparação de danos em setores de alto impacto social.

Portanto, a responsabilidade civil do Estado não se limita apenas aos atos comissivos, podendo decorrer também de sua omissão em adotar medidas normativas e regulatórias adequadas, sobretudo quando há dever jurídico específico de agir. O Supremo Tribunal Federal inclusive já decidiu que a omissão legislativa viola preceito constitucional:

A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um ‘facere’ (atuação positiva) gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes, exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse ‘non facere’ ou ‘non paestare’ resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público (AI 598.212-ED/PR, Rel. Min. Celso de Mello. ADPF 754 TPI-décima sexta. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 14/02/2022. Publicação: 16/02/2022.”

Nas lições de Maria Sylvia Zanella (2008, p. 622), uma lei, mesmo sendo produto soberano do Poder Legislativo e investida de constitucionalidade, pode causar um dano que não é justo aos cidadãos, isso porque “nem sempre a lei produz efeitos gerais e abstratos, de modo que o Estado deve responder por danos causados por leis que atinjam pessoas determinadas, mesmo que se trate de normas constitucionais”. Por isso, ressalta que a responsabilidade do Estado por atos legislativos por “leis de efeitos concretos, constitucionais ou inconstitucionais” e por “omissão no poder de legislar e regulamentar”.

É o que ocorre no caso da Lei das Bets, na qual há ausência de previsão normativa sobre reparação civil pelos danos decorrentes dos jogos de azar, como o empobrecimento exagerado, pelo superendividamento e patologia de jogos, revelando falha estrutural da regulação.

Esse contexto conecta-se à noção de lei responsiva, formulada por Bruno Lorencini (2018, p. 211), para o qual uma lei verdadeiramente legítima deve ser sensível às necessidades sociais, receptiva às demandas concretas e capaz de oferecer respostas que traduzam justiça substantiva, pois “a lei deve ser responsiva às necessidades sociais, quer se dizer que ela deve fornecer respostas concretas à sociedade”.

A Lei nº 14.790/2023, ao prever, no artigo 27, apenas o dever das plataformas de prestar

“informação e a orientação adequadas e claras quanto aos riscos de perda dos valores das apostas e aos transtornos de jogo patológico”, deixando de prever mecanismos de responsabilização e reparação, não se mostra responsiva, ignora os impactos danosos na vida do apostador.

A ausência de responsividade normativa é ainda mais grave quando se considera que o setor de apostas se insere em um contexto de altíssima assimetria de informações. Enquanto as plataformas dispõem de tecnologia avançada para estimular a permanência do apostador no ambiente virtual, o consumidor, em regra, não tem plena consciência dos riscos envolvidos, tampouco dispõe de instrumentos para se proteger de práticas abusivas.

A não inclusão, na lei, de mecanismos reparatórios específicos amplia essa desigualdade, reforçando um modelo em que o lucro privado se sustenta na socialização dos prejuízos.

Portanto, os fundamentos e modalidades da responsabilidade civil, subjetiva, objetiva e por omissão regulatória, fornecem a base teórica indispensável para analisar o regime jurídico das apostas on-line no Brasil. Enquanto a responsabilidade subjetiva é insuficiente para lidar com a assimetria da relação de consumo, a responsabilidade objetiva encontra pleno cabimento pela aplicação da teoria do risco do empreendimento.

Já a responsabilidade por omissão regulatória revela o papel indeclinável do Estado em estruturar normas eficazes e responsivas, capazes de corrigir falhas de mercado e prevenir danos sociais. A conjugação dessas modalidades mostra que a proteção dos consumidores de apostas on-line depende não apenas da responsabilização das plataformas privadas, mas também da atuação ativa e diligente do Estado como regulador.

Em síntese, a responsabilidade civil no direito brasileiro apresenta-se em modalidades diversas, subjetiva, objetiva e decorrente da omissão regulatória, aplicáveis tanto no âmbito do Código Civil (arts. 186, 187 e 927) quanto na disciplina protetiva do Código de Defesa do Consumidor (art. 14). Essa dupla matriz normativa revela-se particularmente relevante no setor das apostas on-line, em que os danos previsíveis e evitáveis decorrem diretamente da atividade explorada pelos operadores. É justamente a partir desse ponto que se passa à análise da responsabilização específica das plataformas de apostas, considerando os riscos inerentes ao modelo de negócio e os deveres jurídicos de proteção dos consumidores.

3.4 A responsabilização das plataformas operadoras de apostas por danos previsíveis e evitáveis

A atividade de exploração de jogos on-line, ainda que legitimada pela Lei nº 14.790/2023, não se desvincula dos deveres de precaução, transparência e prevenção de danos, pois diante do crescente número de apostas nas plataformas digitais, torna-se imprescindível reconhecer que os operadores das plataformas virtuais se beneficiam diretamente daquilo que gera prejuízos aos consumidores. Nesse caso, diante dos lucros empresariais construídos sobre perdas individuais e sociais, impõe a releitura das categorias tradicionais da responsabilidade civil, com foco na previsibilidade e evitabilidade dos danos.

A responsabilização civil dos operadores de apostas encontra fundamento primeiro no art. 14 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que estabelece a responsabilidade objetiva do fornecedor de serviços pelos danos causados aos consumidores em razão de falhas na prestação, independentemente de culpa. Esse regime se ampara na teoria do risco do empreendimento, segundo a qual quem auferir benefícios econômicos de uma atividade deve também suportar os custos sociais a ela associados.

No caso das apostas on-line, não se trata do risco natural do contrato de jogo, mas da criação de um risco socialmente relevante, derivado do modo como o serviço é estruturado, mediante a ausência de mecanismos eficazes de controle, incentivo contínuo ao consumo, publicidade agressiva e utilização de algoritmos que potencializam a permanência do jogador na plataforma. Como observa Campos (2025, p. 29), “a responsabilidade civil objetiva, pautada na boa-fé e na função social dos contratos, é um mecanismo jurídico capaz de equilibrar a relação entre as plataformas de apostas e os consumidores, mitigando práticas abusivas”.

Essa distinção é fundamental para a compreensão da responsabilidade civil das plataformas operadoras. No âmbito das apostas on-line regularmente autorizadas, o operador está juridicamente vinculado ao cumprimento integral das disposições legais e consumeristas, devendo assegurar transparência contratual, proteção de dados pessoais e respeito aos direitos do apostador. Nessa hipótese, a responsabilidade civil assume, em regra, natureza objetiva, pois decorre diretamente do risco da atividade econômica explorada, impondo à plataforma o dever de responder pelos danos causados aos consumidores independentemente da comprovação de culpa, na medida em que se beneficia economicamente de uma atividade estruturada sobre perdas previsíveis (Campos, 2025, p. 33).

A noção de que a responsabilidade das plataformas decorre da previsibilidade e da evitabilidade do dano não se restringe ao ordenamento jurídico brasileiro. A literatura

estrangeira sobre a responsabilidade de operadores de jogos de azar, especialmente no ambiente digital, tem avançado no reconhecimento de que o dever de cuidado das plataformas não pode ser condicionado apenas ao diagnóstico clínico do jogador, mas deve considerar padrões objetivos de consumo excessivo capazes de tornar o dano razoavelmente previsível.

Our argument begins with an appreciation that commercial hosts bear responsibility where patterns of excessive gambling render harm reasonably foreseeable. In similar fashion, casino liability should be based on the plaintiff's excessive "consumption" of gambling, irrespective of diagnosed psychological status, where analogous thresholds indicate the reasonable foreseeability of harm. In this respect, it is noteworthy that gambling-related harm, like alcohol-related harm, is not limited to so-called problem gamblers but is spread across the population of consumers (Chamberlain *et al.*, 2019).⁵⁰

Essa abordagem reforça a compreensão de que os danos decorrentes das apostas digitais não podem ser tratados como eventos fortuitos ou exclusivamente imputáveis à autodeterminação do consumidor, pois decorrem de padrões de consumo incentivados e monitoráveis pelas próprias plataformas, o que torna o risco previsível e, sobretudo, evitável mediante a adoção de medidas técnicas e regulatórias adequadas.

O Código Civil sustenta esse regime ao prever no art. 186 a obrigação de reparar o dano oriundo de ato ilícito e, no art. 187⁵¹, a qualifica como ilícito do exercício abusivo de direito. Ao induzir comportamentos compulsivos e explorar vulnerabilidades sociais, as casas de apostas atuam de modo abusivo, extrapolando os limites da função social do contrato. Além disso, o art. 927 impõe o dever de indenizar em hipóteses de responsabilidade objetiva definidas em lei, como ocorre no microsistema do CDC.

Esse marco normativo se articula ainda com a Constituição Federal, que estabelece no art. 5º, XXXII⁵², o dever do Estado de promover a defesa do consumidor, e no art. 170, V⁵³, a proteção do consumidor como princípio da ordem econômica. A atividade de apostas, portanto, não pode ser regulada apenas sob a lógica arrecadatória ou econômica, como alertam Wardle, et al. (2021), ao analisarem o caso britânico, no sentido de que quando o jogo é enquadrado

⁵⁰ Tradução livre: Nosso argumento parte do reconhecimento de que os operadores comerciais assumem responsabilidade quando padrões de jogo excessivo tornam o dano razoavelmente previsível. De forma semelhante, sustentamos que a responsabilidade dos cassinos deve se basear no "consumo" excessivo de jogo pelo autor da demanda, independentemente da existência de diagnóstico psicológico, sempre que parâmetros análogos indiquem a razoável previsibilidade do dano. Nesse aspecto, é relevante notar que os danos relacionados ao jogo, assim como os danos relacionados ao consumo de álcool, não se restringem aos chamados jogadores problemáticos, mas se distribuem por toda a população de consumidores.

⁵¹ Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

⁵² Art. 5º (...). XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

⁵³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V - defesa do consumidor;

unicamente como setor de crescimento, a regulação tende a favorecer a indústria em detrimento da saúde pública.

No campo referente aos danos patrimoniais, um dos principais efeitos nocivos das apostas digitais é o superendividamento⁵⁴, entendido como a impossibilidade global de o consumidor adimplir suas dívidas sem comprometer o mínimo existencial (Lei nº 14.181/2021). Embora a perda de valores seja parte inerente ao jogo de azar, a questão se agrava quando as plataformas deixam de implementar mecanismos de jogo responsável, permitindo ou incentivando a continuidade ilimitada das apostas.

Pesquisas recentes dimensionam a gravidade desse fenômeno no Brasil. Segundo dados do Datafolha, 15% da população brasileira apostou em 2024, gastando em média 20% de um salário-mínimo em apostas, sendo que 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família destinaram parte da renda assistencial ao jogo, o que representou R\$ 3 bilhões em apenas um mês (RIAL, 2024). A constatação de que recursos públicos destinados a suprir necessidades básicas estão sendo canalizados para alimentar a indústria de apostas revela uma perversão do sistema, em que a vulnerabilidade social é explorada como estratégia de lucro.

Esse quadro exige releitura civil-constitucional. Machado (2024, p. 67) sustenta que a preservação de um acervo patrimonial mínimo é imperativa para a dignidade humana, devendo ser protegido inclusive contra atos de disposição voluntária que o comprometam. Se o patrimônio do indivíduo tem como finalidade precípua assegurar sua sobrevivência e a de sua família, a indução ao gasto compulsivo por parte das plataformas constitui violação da função promocional do patrimônio.

Não se pode negar a existência da responsabilidade dos fornecedores por práticas que conduzem ao endividamento excessivo, quando as pessoas chegam em uma situação financeira abaixo da linha da pobreza, inclusive quando se torna impossível o adimplemento dos débitos, tais como o ocorrido nos contratos bancários com cláusulas abusivas. A lógica deve ser estendida às apostas digitais, ao não adotar limites de depósito, mecanismos de autoexclusão ou pausas obrigatórias, as empresas assumem o risco de contribuir para a deterioração financeira de seus usuários. Esse risco, longe de ser aleatório, é cientificamente previsível e

⁵⁴ A incapacidade total de gerir as despesas pessoais e familiares – fenômeno conhecido como superendividamento – é um quadro tão conhecido quanto atual na vida econômica do brasileiro. De acordo com o relatório Endividamento de Risco no Brasil, publicado pelo Banco Central em junho de 2024, pelo menos 4,6 milhões de pessoas eram classificadas como devedores de risco. Para entrar nesse grupo, segundo o BC, o tomador de crédito deve se encaixar em pelo menos um de quatro critérios: inadimplemento superior a 90 dias no pagamento de empréstimos; comprometimento da renda mensal com o pagamento das dívidas acima de 50%; uso simultâneo de cheque especial, crédito pessoal e crédito rotativo; e renda mensal disponível abaixo da linha da pobreza.”

socialmente evitável.

O segundo eixo da responsabilização refere-se ao transtorno do jogo patológico, reconhecido pela Organização Mundial da Saúde como uma condição clínica caracterizada pela perda de controle, persistência do comportamento apesar das consequências negativas e comprometimento das relações pessoais, familiares e profissionais.

Estudos apontam que a expansão da internet banalizou a ludopatia, tornando-a um fenômeno doméstico e acessível a qualquer hora. Teixeira, *et al.* (2025, p. 5) assegura que o vício em jogos digitais compartilha mecanismos neuro adaptativos com outras dependências comportamentais, como a pornografia, envolvendo hiperestimulação dopaminérgica, atrofia do córtex pré-frontal e perda de controle voluntário. Esses fatores demonstram que a simples vontade do consumidor não basta para interromper o ciclo compulsivo, há uma alteração estrutural em sua capacidade de decisão.

No Brasil, as consequências sociais desse fenômeno são alarmantes: endividamento em massa, rupturas conjugais, abandono escolar e até comportamentos suicidas têm sido associados à ludopatia (Teixeira *et al.*, 2025, p. 8). Diante dessa realidade, a omissão das plataformas em adotar medidas preventivas – como restrições de publicidade em horários de maior exposição, alertas compulsórios sobre riscos e limites de aposta – configura não apenas falha na prestação do serviço, mas também uma violação de deveres coletivos, passível de responsabilização por dano coletivo.

Esse entendimento dialoga com a doutrina de Perlingieri (2008, p. 541), segundo a qual o consumidor não é uma categoria abstrata, mas uma posição contratual concreta que exige proteção constitucional sempre que vulnerabilidades específicas o expõem a riscos desproporcionais.

Quanto ao dever de informação, constitui um dos pilares do sistema de defesa do consumidor (CDC, art. 6º, III)⁵⁵. No entanto, nas apostas digitais, verifica-se a utilização de publicidade enganosa e abusiva (CDC, art. 37)⁵⁶, que minimiza os riscos e exalta ganhos

⁵⁵ Art. 6º São direitos básicos do consumidor: (...). III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.

⁵⁶ Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

ilusórios.

Marques (2014, p. 871-872) ressalta que a publicidade deve ser compreendida como toda comunicação voltada ao consumidor, impondo-se lealdade e transparência. Nas plataformas de apostas, contudo, o que se observa é a adoção de estratégias de *design* persuasivo e manipulação algorítmica, que reduzem a autonomia decisória do consumidor e o conduzem a apostas cada vez mais arriscadas. Esse tipo de prática configura defeito do serviço, pois retira do consumidor a possibilidade de realizar escolhas conscientes.

A alteração promovida pela Lei nº 14.181/2021, ao vedar o assédio de consumo, reforça essa interpretação. Como pontua Perlingieri (2008, p. 58), práticas agressivas que limitam a liberdade do consumidor devem ser qualificadas como abusivas, sobretudo quando exploram sua vulnerabilidade estrutural. Assim, a manipulação comportamental que leva à compulsão pelo jogo constitui ilícito contratual e enseja reparação civil.

Com tudo isso, deve ser acrescentada a noção de dano previsível e evitável, por ser central para delimitar a responsabilidade das plataformas. Não se exige a eliminação integral dos riscos do jogo, o que seria impossível, mas a adoção de medidas razoáveis de mitigação, conforme padrões internacionais.

A experiência do Reino Unido, analisada por Wardle *et al.* (2021), demonstra a tensão entre dois enquadramentos possíveis: o jogo como oportunidade econômica, que leva à desregulação, e o jogo como problema de saúde pública, que conduz a restrições de publicidade e proteção do consumidor. Esse debate é crucial também para o Brasil, onde a regulação ainda é incipiente e o risco de captura pelo interesse arrecadatário é elevado.

Se a ciência já comprova a correlação entre apostas digitais, endividamento e transtornos compulsivos, e se há instrumentos de prevenção disponíveis – como autoexclusão, limites de depósito, bloqueio voluntário e restrição de marketing –, a omissão das plataformas em implementá-los transforma o dano em resultado necessário de sua atuação empresarial. Nesse cenário, a responsabilização civil não é mera faculdade, mas um imperativo ético e jurídico.

Assim, a análise empreendida demonstra que a responsabilização civil dos operadores de apostas digitais é corolário direto da teoria do risco do empreendimento e dos deveres anexos da boa-fé objetiva. Os danos patrimoniais (superendividamento) e psicossociais (ludopatia) não constituem acidentes fortuitos, mas consequências esperadas de uma atividade estruturada para maximizar o tempo de exposição do consumidor.

Permitir que essa atividade prospere sem mecanismos de reparação significaria

legitimar um modelo de privatização dos lucros e socialização dos prejuízos. Como adverte Perlingieri (2008), a posição contratual do consumidor exige tutela constitucional reforçada, sob pena de esvaziamento da própria dignidade humana.

À luz dos elementos tradicionais da responsabilidade civil, verifica-se que, no âmbito das apostas on-line, estão presentes a conduta (estruturação e oferta do serviço), o dano (patrimonial e psicossocial), o nexo causal (incentivo ao consumo excessivo e ausência de mecanismos de contenção) e o fator de imputação, que, no caso, decorre do risco da atividade. As excludentes clássicas, como a culpa exclusiva da vítima, não se mostram aptas a afastar a responsabilidade quando o próprio modelo de negócio se estrutura sobre a exploração de vulnerabilidades previsíveis.

Evidentemente, a responsabilização civil não se confunde com responsabilidade ilimitada, devendo observar critérios de razoabilidade e proporcionalidade, sem prejuízo da análise de excludentes em casos excepcionais, o que não se verifica quando o dano decorre de práticas estruturais e reiteradas do setor.

A análise da responsabilidade civil das plataformas de apostas on-line evidencia a necessidade de um enfoque interdisciplinar, que transcenda os limites tradicionais do direito privado. O reconhecimento da previsibilidade e da evitabilidade dos danos exige o diálogo com a economia comportamental, que demonstra como arquiteturas de escolha e incentivos moldam decisões de consumo; com a psicologia e a neurociência, que explicam a perda de controle associada ao transtorno do jogo patológico; e com a saúde pública, que revela os impactos coletivos e sistêmicos da ludopatia e do superendividamento. Nesse contexto, a responsabilidade civil assume função regulatória ampliada, orientada não apenas à reparação individual, mas à contenção de riscos sociais estruturalmente produzidos.

Dessa forma, a responsabilização civil das plataformas de apostas deve ser compreendida não apenas como instrumento de compensação individual, mas também como mecanismo de justiça distributiva e proteção coletiva, apto a reequilibrar relações contratuais marcadas por assimetria informacional e vulnerabilidade estrutural.

3.5 A responsabilidade civil do Estado por omissão regulatória no setor das apostas on-line

Indubitável que a legalização dos jogos on-line pela Lei nº 14.790/2023 representou uma mudança no ordenamento jurídico brasileiro, voltado aos impactos diretos na economia, na arrecadação tributária e, sobretudo, nas relações de consumo, sendo que ao autorizar a

exploração dessa atividade por plataformas digitais, o Estado assumiu não apenas o papel de legislador e arrecadador, mas também o dever constitucional de garantir que tal setor funcione dentro de parâmetros de proteção ao consumidor, de respeito à dignidade da pessoa humana e, consequentemente, de prevenção a danos sociais previsíveis.

Porém, no contexto da norma editada, se verifica a evidência de fragilidades importantes, principalmente no que se refere à proteção do consumidor frente ao risco de superendividamento e ao desenvolvimento do transtorno de jogo patológico, uma vez que a ausência de regras claras sobre reparação civil e criação de mecanismos eficazes de monitoramento e prevenção dos danos reflete uma lacuna regulatória que pode ser juridicamente qualificada como omissão estatal.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 170, que a ordem econômica deve observar, entre outros princípios, a valorização do trabalho humano e a defesa do consumidor. Essa diretriz constitucional não se esgota na criação de leis formais, mas impõe ao Estado o dever de estruturar um ambiente regulatório apto a equilibrar o funcionamento do mercado com a proteção de direitos fundamentais. O mesmo raciocínio decorre do art. 196 da CF, que estabelece o direito à saúde como dever do Estado, e do art. 5º, XXXII, que prevê a promoção da defesa do consumidor como obrigação do poder público.

Quando o Estado se abstém de exercer tais funções regulatórias em setores de elevado risco social, como o das apostas on-line, surge a hipótese de responsabilidade civil por omissão. Não se trata aqui de responsabilidade vinculada a atos comissivos de agentes públicos, mas sim da falha em adotar políticas e instrumentos normativos necessários para prevenir e reparar danos previsíveis, configurando o que parte da doutrina denomina “responsabilidade estrutural do Estado”.

O setor de apostas é marcado pela assimetria informacional, pela vulnerabilidade do consumidor e pelo estímulo à prática repetitiva, características que tornam o risco de dano elevado e previsível. Assim, a ausência de políticas públicas de prevenção ao superendividamento, de fiscalização efetiva das plataformas e de instrumentos de compensação adequados evidencia a insuficiência regulatória. O Estado, ao não atuar de forma proativa na regulação desse mercado, contribui para a consolidação de um cenário em que os consumidores se tornam vítimas de danos patrimoniais e psicossociais de difícil reversão.

É necessário destacar que a omissão regulatória não se limita ao silêncio legislativo. Ela também pode se manifestar na edição de normas incompletas, incapazes de dar efetividade ao princípio da proteção do consumidor. A Lei nº 14.790/2023, ao priorizar a arrecadação fiscal e

deixar em segundo plano a definição de mecanismos de reparação e prevenção de danos, evidencia esse tipo de falha. Embora constitucional e formalmente válida, tal legislação revela-se insuficiente do ponto de vista material, pois não contempla o dever estatal de resguardar direitos fundamentais diante da exploração de atividade sabidamente nociva a parcelas da população.

A doutrina estrangeira, em perspectiva comparada, também reconhece que a responsabilidade civil do Estado pode decorrer da omissão normativa ou da edição de regimes regulatórios incompletos em setores de elevado impacto social.

Ao analisar a responsabilidade extracontratual do Estado por omissão legislativa no ordenamento Português, Marta Isabel Mamede Quelhas da Rocha (2012, p. 28-29), com base na doutrina de Maria José Rangel de Mesquita, sustenta que a ausência de normas adequadas de transposição, execução ou regulação configura falha estrutural do Estado, sobretudo quando envolve a prevenção de danos previsíveis decorrentes de atividades econômicas reguladas. Nessa perspectiva, assegura que a responsabilização estatal não depende da demonstração de um dano anormal, mas da existência de um dever jurídico específico de agir e da inércia estatal diante de riscos conhecidos. Esse entendimento reforça a concepção de responsabilidade por omissão regulatória também no contexto brasileiro.

A responsabilização do Estado, nesses casos, não decorre apenas de um conceito de justiça no campo imaginário, mas sobretudo do reconhecimento de um dever jurídico específico, consistente em regular adequadamente atividades de alto impacto social, sem consequências lesivas. Ao não o fazer, o Estado viola diretamente preceitos constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a proteção da saúde e a defesa do consumidor.

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento de que a omissão legislativa, quando relacionada a direitos fundamentais, pode configurar violação constitucional, ensejando controle jurisdicional:

A QUESTÃO DA OMISSÃO NORMATIVA E DA SUPERAÇÃO TEMPORAL IRRAZOÁVEL NA IMPLEMENTAÇÃO DE ORDENS CONSTITUCIONAIS DE LEGISLAR. A INSTRUMENTALIDADE DA AÇÃO DIRETA POR OMISSÃO NA COLMATAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS FRUSTRADAS, EM SUA EFICÁCIA, POR INJUSTIFICÁVEL INÉRCIA DO PODER PÚBLICO A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional (como aquela que deriva do art. 5º, XLI e XLII, de nossa Lei Fundamental) – qualifica-se como comportamento revestido de intensa gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados da Lei Fundamental. Doutrina. Precedentes (ADI 1.458- -MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). – Nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que

elaborar uma Constituição sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente ou, então, do que a promulgar com o intuito de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem convenientes aos desígnios dos governantes ou de grupos majoritários, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos ou, muitas vezes, em frontal desrespeito aos direitos das minorias, notadamente daquelas expostas a situações de vulnerabilidade. – A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, nesse contexto, tem por objetivo provocar legítima reação jurisdicional que, expressamente autorizada e atribuída ao Supremo Tribunal Federal pela própria Carta Política, destina-se a impedir o desprestígio da Lei Fundamental, a neutralizar gestos de desprezo pela Constituição, a outorgar proteção a princípios, direitos e garantias nela proclamados e a obstar, por extremamente grave, a erosão da consciência constitucional. Doutrina. Precedentes do STF. (ADO 26, Relator: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020)

Sob essa perspectiva, a responsabilidade do Estado por omissão regulatória no setor das apostas on-line deve ser analisada a partir da ausência de normas de prevenção, como limites de publicidade, mecanismos de autoexclusão e controle de gastos dos consumidores; da inexistência de instrumentos de reparação eficazes, capazes de garantir a restituição de valores perdidos em contextos de exploração abusiva ou falha de informação; e da falta de políticas públicas integradas, voltadas ao tratamento e acompanhamento de pessoas afetadas pelo transtorno de jogo patológico.

Em todas essas dimensões, a inércia estatal contribui para a perpetuação de danos individuais e sociais, criando um ambiente de vulnerabilidade estrutural, demonstrando que a responsabilidade civil do Estado por omissão não é apenas teórica, mas tem relevância prática imediata, sobretudo diante de um mercado em rápida expansão e com forte potencial lesivo.

Assim, pode-se afirmar que, se de um lado as plataformas privadas respondem diretamente pelos danos previsíveis causados por sua atuação, de outro, o Estado responde pela omissão em não adotar medidas regulatórias adequadas para impedir ou mitigar tais danos. Trata-se de responsabilidades complementares, mas distintas: enquanto as plataformas atuam no plano da causalidade direta, o Estado é responsável pela causalidade estrutural, decorrente de sua falha em cumprir o dever constitucional de regulação protetiva.

Diante disso, evidencia-se que a omissão regulatória estatal no setor das apostas on-line não apenas fragiliza a efetividade dos direitos fundamentais, como também contribui para a perpetuação de danos de ordem patrimonial e psicossocial suportados pelos consumidores.

Ao autorizar a exploração de uma atividade potencialmente lesiva, o Estado assumiu não apenas o papel de legislador e arrecadador, mas também o dever constitucional de garantir que tal setor funcione dentro de parâmetros de proteção ao consumidor, de respeito à dignidade da pessoa humana e de prevenção a danos sociais previsíveis.

Nesse ponto, a doutrina reconhece que, quando existe um dever específico e

juridicamente vinculado de atuação por parte do Poder Público, não há espaço para a invocação da discricionariedade administrativa como justificativa para a omissão estatal. Nascimento (2025, p. 20) esclarece que, diante de um dever de agir cujo conteúdo está previamente determinado por norma legal, expressa ou implicitamente, a Administração Pública não dispõe de liberdade de escolha quanto à realização das ações ou à oferta dos serviços necessários para assegurar o pleno exercício dos direitos dos administrados.

Assim, a antijuridicidade da conduta estatal já se caracteriza pela inexistência ou deficiência da atuação pública. A omissão regulatória, portanto, não é mero lapso administrativo, mas falha estrutural que compromete a proteção de direitos fundamentais.

Quando o Estado deixa de implementar mecanismos normativos e institucionais aptos a evitar danos previsíveis, como o superendividamento e o transtorno de jogo patológico, incide a sua responsabilidade objetiva por omissão. Nas palavras de Nascimento (2025, p. 21): “haverá responsabilidade objetiva do Estado toda vez que este incorrer em omissão específica, sendo esta entendida como a inércia ou insuficiência dos meios, quando o Poder Público tiver o específico dever de agir para impedir o evento danoso”.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 170, que a ordem econômica deve observar, entre outros princípios, a valorização do trabalho humano e a defesa do consumidor. Essa diretriz constitucional não se esgota na criação de leis formais, mas impõe ao Estado o dever de estruturar um ambiente regulatório apto a equilibrar o funcionamento do mercado com a proteção de direitos fundamentais. O mesmo raciocínio decorre do art. 196⁵⁷ da CF, que estabelece o direito à saúde como dever do Estado, e do art. 5º, XXXII⁵⁸, que prevê a promoção da defesa do consumidor como obrigação do poder público.

No entanto, a Lei nº 14.790/2023 evidencia fragilidades importantes, pois, mesmo considerado constitucionalmente válida, priorizou-se a arrecadação fiscal em detrimento da criação de mecanismos de prevenção e reparação de danos, demonstrando a omissão regulatória, ainda que revestida de legalidade formal, podendo com isso gerar consequências lesivas graves, o que aproxima o debate da problemática da responsabilidade estatal por atos normativos.

Como destacam Lima e Ferreira (2025, p. 3), “a responsabilidade civil do Estado é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, funcionando como instrumento de contenção dos

⁵⁷ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁵⁸ XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

excessos do poder público e de proteção aos direitos fundamentais”.

O desafio, conforme apontam, é compatibilizar a presunção de legitimidade das normas gerais com o princípio da reparação integral previsto no art. 37, § 6º⁵⁹ da Constituição. Isso porque, embora normas como a Lei nº 14.790/2023 sejam expressão legítima do poder legislativo e regulamentar, “quando sua aplicação resulta em danos materiais ou morais a indivíduos ou coletividades, surge a controvérsia sobre a existência, e os limites, da responsabilidade estatal por esses efeitos”.

A realidade demonstra que normas aparentemente legítimas podem produzir, na prática, efeitos desproporcionais, como o bloqueio de direitos, a criação de obrigações excessivas ou a imposição de encargos injustos.

Para Lima e Ferreira (2025, p. 4), a responsabilidade do Estado não decorre apenas da ilegalidade formal do ato normativo, mas da sua aplicação concreta e do resultado danoso que gera. Nessa perspectiva, “a doutrina contemporânea tem avançado na direção de reconhecer que o princípio da legalidade não pode servir de escudo para a produção de normas manifestamente injustas ou desproporcionais”, sendo necessário considerar a lesividade concreta das normas, ainda que permaneçam formalmente válidas.

Essa leitura conduz à necessidade de um novo paradigma interpretativo, orientado não apenas para a verificação da legalidade formal das normas, mas também para a análise de seus efeitos concretos na vida dos cidadãos. Nessa linha, explicam que a responsabilidade decorrente de atos normativos lesivos não exige, necessariamente, a declaração de inconstitucionalidade da norma, bastando a demonstração do nexo causal entre sua vigência ou aplicação e o dano experimentado pelo indivíduo. Para os autores, o que passa a ser relevante é o impacto material da norma sobre a realidade social e sua compatibilidade com os valores constitucionais (2025, p. 5).

Esse novo enfoque impõe ao Estado um padrão mais elevado de atuação regulatória, especialmente em setores de risco acentuado como o das apostas on-line. Não basta a edição de leis formalmente válidas: é indispensável que o poder normativo seja exercido com sensibilidade social e atenção às vulnerabilidades do consumidor, bem como aos efeitos concretos das normas sobre a realidade material. Nessa perspectiva, Lima e Ferreira (2025, p.

⁵⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa

6-7) defendem a necessidade de fomentar uma cultura institucional de responsabilidade, em que a atividade legislativa seja exercida de forma comprometida com a proteção de direitos fundamentais e submetida a controle quanto aos seus impactos práticos, sem que isso implique negar a legitimidade do poder de legislar.

Essa visão de uma cultura institucional de responsabilidade tem relação direta com o setor de apostas, em que a insuficiência regulatória expõe consumidores a riscos sociais previsíveis e evitáveis, sendo que o Estado, ao negligenciar a criação de barreiras normativas adequadas, como restrições à publicidade agressiva, instrumentos de autoexclusão e políticas públicas de tratamento para jogadores patológicos, como vedação ao superendividamento, demonstra a existência de falha em proteger direitos fundamentais.

Nesse contexto, a responsabilidade estatal deve ser entendida como expressão da maturidade do Estado de Direito, “onde todo exercício de poder está sujeito à legalidade substancial e à reparação dos danos que, injustamente, causa” (Lima; Ferreira, 2025, p. 8).

Considerando esse panorama, se de um lado as plataformas respondem de maneira imediata e direta pelos prejuízos decorrentes de sua atuação no mercado, de outro, o Estado responde pela causalidade estrutural, que se manifesta na omissão em adotar medidas regulatórias adequadas para impedir ou mitigar tais danos. Essa complementaridade conduz à reflexão sobre a possibilidade de responsabilização solidária entre agentes públicos e privados.

3.6 A possibilidade jurídica de responsabilização solidária entre plataformas digitais de jogos on-line e o Estado

A responsabilização solidária entre agentes privados e o Estado encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro em situações nas quais a atuação conjunta, ou a omissão correlata, concorre para a produção do dano, ou seja, havendo “mais de um causador do dano, todos respondem solidariamente pela reparação” (Cavaliere Filho, 2014, p. 554).

No campo das apostas e jogos on-line, essa possibilidade se projeta a partir da constatação de que os riscos socioeconômicos e psicossociais inerentes à atividade não podem ser integralmente absorvidos pelo consumidor vulnerável, exigindo uma resposta regulatória robusta e uma repartição equitativa dos deveres de proteção e, se não realizados, a consequente responsabilização de forma solidária pelos danos.

A Constituição Federal, ao mesmo tempo em que consagra a liberdade de iniciativa (art.

1º, IV, e art. 170, *caput*)⁶⁰, impõe limites claros à exploração econômica de atividades potencialmente nocivas, fundadas na função social da empresa e no princípio da defesa do consumidor (art. 170, V). Nessa linha, plataformas digitais de apostas on-line não podem ser vistas como agentes neutros do mercado, mas como atores econômicos que assumem riscos inerentes à sua atividade e, por isso, devem responder por danos previsíveis e evitáveis.

De outro lado, o Estado, ao regulamentar a atividade de jogos por meio da Lei nº 14.790/2023, não se exime de responsabilidade. Ao contrário, a omissão estatal em implementar mecanismos efetivos de fiscalização, controle e prevenção de práticas abusivas pode configurar falha regulatória ensejadora de responsabilidade civil por omissão específica, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal⁶¹, em consonância com a teoria da responsabilidade objetiva do Estado. Assim, quando tanto a conduta omissiva do Estado quanto a atuação imprudente ou abusiva das plataformas concorrem para a ocorrência de danos ao consumidor, delineia-se a possibilidade de responsabilização solidária.

O Estado não pode fugir de sua responsabilidade diante da legalização de uma atividade que traz um viés lesivo ao usuário, tanto que o Tribunal de Contas da União (2024), no “Relatório – Jogos de Apostas on-line (BETS)”, faz constar que a “responsabilidade é tripartite”, sendo atribuída ao Estado em decorrência à regulação com falha estrutural e ações de fiscalização e monitoramento.

Esclarece que a responsabilidade decorrente da atividade de apostas possui natureza tripartite, por distribuir-se entre o próprio apostador, desde que tenha sido devidamente informado sobre os riscos e não esteja diante de um ambiente fraudulento ou predatório. O fornecedor do jogo, que tem o dever de não utilizar práticas obscuras, antiéticas ou manipulativas capazes de criar a falsa percepção de controle do resultado, e o Estado, ao qual incumbe regular, fiscalizar, acompanhar e monitorar o setor, garantindo que a exploração econômica das apostas não se desenvolva à margem da proteção do consumidor e do interesse público.

⁶⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...). V - defesa do consumidor;

⁶¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Para Campos (2025, p. 25), “a ausência de regulação adequada permitiu que grande parte das operações ocorresse em um ambiente semilegal”, comprometendo com isso a proteção ao usuário, bem como o cumprimento de padrões éticos e legais por parte das empresas, e este “cenário implica uma corresponsabilidade do Estado na regulamentação e supervisão dessas atividades, visando um equilíbrio entre os interesses econômicos e a proteção do interesse público”, além de restaurar o equilíbrio entre as partes e restringir as práticas lesivas ao consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor (arts. 7º, parágrafo único, e 25, §1º)⁶² reforça tal conclusão ao prever expressamente a solidariedade entre todos os partícipes da cadeia de fornecimento que, por ação ou omissão, contribuam para o dano ao consumidor. Embora o Estado não seja fornecedor em sentido estrito, há de se reconhecer hipóteses em que o Poder Público, ao atuar em parceria ou conviver em simbiose com agentes econômicos regulados, pode ser responsabilizado solidariamente.

Partindo dessas premissas, a solidariedade entre plataformas digitais de apostas e o Estado deve ser compreendida não como regra absoluta, mas como hipótese excepcional, aplicável nos casos em que haja falha regulatória relevante, como ausência de fiscalização adequada, ineficiência de políticas de prevenção ao superendividamento e patologia de jogos.

Por fim, cabe observar que a responsabilização solidária não se limita apenas a uma perspectiva indenizatória, mas também pode ser concebida como instrumento de governança regulatória, estimulando tanto as plataformas quanto o Estado a aprimorar seus mecanismos de prevenção e controle.

Destaca-se também que a análise da possibilidade jurídica de responsabilização solidária entre plataformas digitais e o Estado evidencia que a tutela dos direitos fundamentais dos consumidores não se esgota na mera definição de responsabilidades individuais. Pelo contrário, revela-se que a ausência de mecanismos regulatórios eficazes, somada à lógica de maximização de lucros das plataformas, cria um ambiente de risco compartilhado no qual os danos privados são externalizados e recaem sobre a coletividade.

Essa constatação abre espaço para uma reflexão mais ampla sobre o fenômeno da externalização dos custos sociais, marcado pela transferência de encargos econômicos e sociais das empresas para famílias, para o sistema de saúde e previdência e, em última instância, para

⁶² Art. 7º. (...). Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

Art. 25. (...). § 1º Havendo mais de um responsável pela causação do dano, todos responderão solidariamente pela reparação prevista nesta e nas seções anteriores.

o próprio Estado.

A partir dessa análise, constata-se que a responsabilidade civil no setor das apostas on-line pode ser compreendida de forma completa a partir de três planos complementares: a responsabilidade direta das plataformas, a responsabilidade estrutural do Estado por omissão regulatória e a possibilidade de responsabilização solidária quando ambas concorrem para a produção do dano.

3.7 Propostas para uma regulação equilibrada e reparatória: fundamentos constitucionais e eixos de política pública

A análise do modelo normativo vigente, à luz dos riscos sistêmicos e dos incentivos perversos identificados, demonstra que a Lei nº 14.790/2023, embora represente avanço na regulação das apostas on-line, ainda não internaliza adequadamente os custos sociais decorrentes da atividade e tampouco estabelece parâmetros suficientes de prevenção e responsabilização.

O cenário atual é de regulação incompleta, em que a arrecadação fiscal se sobrepõe à tutela do consumidor, à proteção da saúde pública e à prevenção do superendividamento, de forma que se impõe o delineamento de propostas regulatórias e de política pública orientadas pela reconstrução de um modelo equilibrado, reparatório e funcional coerente com os princípios da ordem econômica constitucional.

A regulação equilibrada do setor de apostas deve partir de uma concepção ampliada de responsabilidade, em que Estado e empresas compartilhem o dever de prevenir e reparar os danos sociais gerados pela atividade econômica. A Constituição Federal, ao consagrar a justiça social e a defesa do consumidor, impõe que a exploração de qualquer atividade lucrativa não se desvincule do interesse coletivo e da dignidade da pessoa humana. No caso das apostas on-line, isso se traduz na necessidade de internalização dos custos sociais, o que exige mecanismos normativos de controle, compensação e transparência.

Deve-se adotar um modelo de regulação responsiva e preventiva, capaz de corrigir falhas antes que se convertam em crises de endividamento ou transtornos patológicos, pois o paradigma da lei responsiva, conforme defende Lorencini (2018), pressupõe a atuação contínua e adaptativa do Estado, mediante instrumentos graduais de incentivo, monitoramento e sanção, em sintonia com o comportamento do mercado e as evidências empíricas de dano social.

Nessa perspectiva, a regulação equilibrada deve ser amparada em três eixos complementares: (I) a prevenção e mitigação do risco, por meio da imposição de limites

financeiros e temporais compulsórios; (II) a responsabilização civil objetiva e solidária das plataformas pelos danos decorrentes de práticas omissivas ou lesivas; e (III) a reparação social estruturada, com o reinvestimento de recursos em políticas públicas de saúde, educação financeira e tratamento psicossocial.

Esses eixos atuam de forma integrada, incidindo, respectivamente, nos planos preventivo (*ex ante*), reparatório e cultural-informacional, e estruturam a análise das diretrizes de política pública, dos instrumentos reparatórios e das medidas de conscientização examinadas nos itens subsequentes.

3.7.1 Diretrizes de política pública e medidas preventivas

A primeira diretriz essencial consiste na adoção de limites universais de apostas e depósitos, inspirados em experiências europeias consolidadas. O modelo britânico, instituído pelo *The Gambling Act 2005 (Operating Licence Conditions) (Amendment) Regulations 2025*, fixou limites máximos de £5 por rodada para adultos com 25 anos ou mais e £2 para jovens entre 18 e 24 anos, com vigência escalonada a partir de abril de 2025.

Essa medida visa mitigar a escalada de perdas e reduzir o impulso compulsivo característico dos jogos de azar. Em Complementar, a *Gambling Commission* introduziu a *financial vulnerability checks*, verificações automáticas de vulnerabilidade financeira com limiares de depósitos mensais (£500 e, posteriormente, £150), permitindo detectar padrões de risco e intervir antes que o jogador atinja níveis críticos de endividamento.

A Alemanha, por sua vez, estabeleceu um limite geral de depósito mensal de €1.000 por jogador, monitorado centralmente pelo sistema *LUGAS*, previsto no §6c do *Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2021)*⁶³. Esse controle *anbieterübergreifend*⁶⁴, válido para todas as operadoras, impede que o consumidor realize apostas simultâneas em múltiplas plataformas, atuando como barreira sistêmica contra o endividamento excessivo e a lavagem de dinheiro.

Essas experiências estrangeiras evidenciam a necessidade de mecanismos compulsórios e centralizados de limitação financeira também no Brasil. A simples disponibilização de ferramentas facultativas, como previsto na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, revela-se insuficiente, pois depende da autodisciplina do jogador, justamente o ponto fragilizado nos

⁶³ Tradução livre: Tratado Estadual sobre Jogos de Azar

⁶⁴ Tradução livre: Entre provedores

casos de comportamento aditivo.

Assim, recomenda-se que tais limites sejam configurados como *opt-out* (habilitados por padrão) ou *mandatórios*, abrangendo depósitos, valores por aposta, perdas líquidas e tempo máximo de sessão, conforme proposto pela Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets (2025).

Outra medida preventiva fundamental é a implementação de um cadastro nacional obrigatório de apostadores, vinculado ao CPF e integrado à base de dados da Receita Federal e do Banco Central. Essa proposta, defendida pelo Dr. Hermano Tavares (IPq-USP), citado no relatório do Tribunal de Contas da União, permitiria correlacionar o volume de apostas à renda declarada, identificando inconsistências e vulnerabilidades financeiras. Em situações de incompatibilidade entre renda e volume apostado, o sistema poderia acionar protocolos automáticos de alerta, com encaminhamento para avaliação psicossocial ou bloqueio temporário de acesso.

Adicionalmente, propõe-se a criação de um teto de gasto diário e mensal proporcional à renda, limitado, por exemplo, a 1% da renda mensal estimada por dia e 4% no mês, com justificativa prévia para elevação de limites. Essa medida, alinhada ao princípio da proporcionalidade econômica, previne o colapso financeiro individual e oferece parâmetros objetivos para o exercício da liberdade de consumo responsável, além de evitar a compulsoriedade pelos jogos de azar.

A política de autoexclusão nacional, igualmente recomendada pelo Dr. Tavares e pela CPI das bets, deve ser gerida por entidade independente – pública ou de terceiro neutro, como Serasa ou SPC –, assegurando que os dados não sejam controlados pelas próprias empresas de apostas. O registro centralizado permitiria que jogadores em situação de risco se autoexcluissem voluntariamente de todas as plataformas licenciadas, com bloqueio automático de contas e comunicações promocionais.

Do ponto de vista da saúde pública, o fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e dos Centros de Atenção Psicossocial Álcool, Drogas e Jogos (CAPS-ADJ) é imprescindível. O treinamento de equipes para diagnóstico e tratamento do transtorno do jogo deve ser incorporado às diretrizes do Ministério da Saúde, que, segundo o Tribunal de Contas da União (2024), ainda não implementou campanhas nacionais específicas de prevenção ao vício em apostas, a despeito do aumento expressivo de casos atendidos no SUS.

Por fim, a criação de um Conselho Nacional Multidisciplinar de Avaliação de Jogos, independente e composto por especialistas das áreas de saúde, economia, direito, tecnologia da informação e defesa do consumidor, financiado com recursos provenientes da própria

arrecadação das apostas. O colegiado teria a função de revisar a estrutura e o *design* dos jogos ofertados, banindo mecanismos predatórios, como recompensas aleatórias, *loops* de reforço ou falsa percepção de controle, e certificando apenas produtos que respeitem critérios de integridade e segurança psíquica.

3.7.2 Responsabilização civil e instrumentos reparatórios

A segunda frente de aperfeiçoamento regulatório reside na consolidação de um regime de responsabilidade civil robusto e reparatório para as plataformas operadoras. Considerando o caráter de consumo das relações jurídicas entre usuário e empresa, aplicam-se integralmente as disposições do Código de Defesa do Consumidor, especialmente quanto à responsabilidade objetiva pelos danos causados por defeitos na prestação de serviços (art. 14) e pela violação do dever de informação e segurança.

A omissão na adoção de mecanismos de controle e prevenção, como limites financeiros, autoexclusão e filtros de acesso, constitui falha de serviço e gera responsabilidade solidária com o Estado, pelos danos materiais e morais decorrentes do superendividamento ou do transtorno do jogo. A jurisprudência brasileira, ainda incipiente nesse tema, pode evoluir à semelhança do que ocorre com instituições financeiras em casos de negligência no dever de cautela, reconhecendo a culpa *in vigilando e in omittendo* das operadoras que, por inércia, contribuem para a deterioração da vida econômica e psíquica de seus usuários.

Recomenda-se, portanto, que o legislador infraconstitucional e o Poder Executivo instituam um fundo setorial de compensação social (levy), à semelhança do modelo britânico, destinado a financiar programas de educação financeira, pesquisa acadêmica e tratamento de dependência em jogos.

Esse fundo, de caráter obrigatório e proporcional ao volume de apostas ou à receita líquida das operadoras, garantiria que os custos públicos decorrentes da atividade (saúde, assistência, perda de produtividade) fossem parcialmente suportados pelos próprios agentes econômicos que os geram. Trata-se de concretização do princípio da internalização das externalidades negativas, segundo o qual o preço de mercado deve refletir o custo social da atividade.

Além disso, o Brasil carece de mecanismos de monitoramento financeiro e regulatório comparáveis aos padrões europeus, sendo que a implementação de sistemas de rastreamento de transações suspeitas, em cooperação com o Banco Central e a Receita Federal, fortaleceria a

transparência do setor e preveniria delitos conexos, como lavagem de dinheiro e fraude fiscal.

Nesse ponto, as observações de Thiago de Miranda Coutinho (2021) são relevantes ao destacar que a ausência de “compliance robusto e de fiscalização efetiva” pode implicar coautoria indireta das plataformas em ilícitos cometidos por seus usuários, demandando responsabilidade penal e civil ampliada.

3.7.3 Educação, publicidade e cultura de jogo responsável

A efetivação de uma regulação verdadeiramente reparatória requer, além de instrumentos econômicos e jurídicos, ações de caráter educativo e comunicacional. A expressão “jogo responsável” precisa deixar de figurar apenas como elemento retórico de marketing institucional e assumir o papel de política pública contínua, integrada entre as áreas de Fazenda, Saúde e Educação.

Nesse contexto, é oportuno que o Estado estabeleça restrições mais rigorosas à publicidade de apostas, especialmente em canais de grande audiência, transmissões esportivas e plataformas digitais sob demanda (OTT), seguindo a lógica protetiva já consolidada nas campanhas de controle do álcool e do tabaco. Essas iniciativas educativas devem tratar não só da regularidade jurídica das apostas, mas também dos riscos comportamentais, financeiros e psicológicos associados à atividade.

O relatório da Confederação Nacional de Bens Serviços e Turismo (CNC, 2025) sugere a ampliação das campanhas nacionais de conscientização e a criação de programas públicos de prevenção e tratamento de dependência, medidas que dialogam com as recomendações da Comissão de Saúde Pública da revista *The Lancet*. Segundo esse colegiado, políticas universais de limitação e controle da exposição ao jogo, implementadas de forma abrangente e sistemática, tendem a produzir resultados mais efetivos do que intervenções pontuais ou centradas exclusivamente no indivíduo.

Também o incentivo à autoavaliação digital, como o sistema desenvolvido pela equipe do Dr. Hermano Tavares no IPq-USP (CNC, 2025), deve ser institucionalizado e integrado às plataformas licenciadas. O questionário de triagem rápida com quatro perguntas de autodiagnóstico, com acurácia de 90% para identificar comportamentos patológicos, representa uma ferramenta de baixo custo e alto impacto preventivo, que pode reduzir significativamente a incidência de ludopatia em estágios iniciais.

Portanto, a reorganização do marco regulatório das apostas on-line exige uma atuação

conjunta entre Estado e setor privado, orientada por princípios de cooperação institucional, responsabilidade compartilhada e ética econômica.

O Estado não pode restringir sua função regulatória voltada ao interesse arrecadatório, sob pena de legitimar a perpetuação de riscos financeiros e sanitários que afetam a coletividade e, da mesma forma, as empresas não podem utilizar a liberdade de iniciativa como justificativa para transferir à sociedade os custos sociais e humanos decorrentes de sua própria atividade econômica.

É necessária a consolidação de um sistema integrado de prevenção, responsabilização e reparação, no qual o dever de proteger o consumidor e o interesse público prevaleçam sobre o interesse fiscal. A criação de limites compulsórios, cadastros unificados, políticas de autoexclusão, fundos de compensação e campanhas educativas constitui o caminho para internalizar as externalidades do setor e restaurar o equilíbrio entre liberdade econômica e justiça social.

Somente por meio de uma regulação sensível à complexidade dos danos, econômicos, psicológicos e coletivos, será possível alinhar o mercado de apostas aos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, função social da empresa e solidariedade econômica, transformando o Estado de mero arrecadador em verdadeiro garantidor da ordem econômica justa e sustentável.

CONCLUSÃO

No início do desenvolvimento deste trabalho, ficou demonstrado que a regulação das apostas on-line no Brasil não pode ser compreendida apenas como um fenômeno setorial, restrito ao mercado de entretenimento digital, mas situada na ordem econômica constitucional, concebida pela Constituição de 1988 como instrumento de realização da dignidade da pessoa humana, da existência digna e da justiça social.

Ao analisar os fundamentos e princípio da ordem econômica, bem como a atuação do Estado regulador revelou que essas apostas, chamadas bets, insere-se num campo de tensão entre a livre iniciativa e a proteção de sujeitos vulneráveis, exigindo do poder público muito mais do que uma postura arrecadatória ou meramente normativa.

Isso porque as escolhas econômicas, tanto públicas quanto privadas, são impregnadas de conteúdo ético e político e, por isso, não podem se afastar dos objetivos constitucionais, pois a economia de mercado, tal como configurada pela Constituição de 1988, não se apresenta como esfera autônoma ou neutra, mas como espaço condicionado por parâmetros normativos que incluem a justiça social, a função social da economia, a proteção do consumidor e a promoção de uma existência digna para todos.

Diante disso, o Estado é corresponsável pela condução da economia de acordo com os preceitos constitucionais e deve intervir para corrigir distorções e impedir que o poder econômico se converta em fator de opressão ou exclusão, evitando que a maximização de lucros pela operadora de jogos em detrimento do consumidor hiper vulnerável.

A reflexão em torno da ordem econômica, tal como positivada no artigo 170 da Constituição, permitiu identificar que se trata de um sistema de princípios que não apenas organiza o funcionamento do mercado, mas condiciona a própria atuação do Estado e dos agentes privados e o desenvolvimento econômico, nessa perspectiva, não é fim em si mesmo, por se subordinar à efetivação dos direitos fundamentais e à redução das desigualdades sociais e regionais.

Ao se examinar os fundamentos da dignidade da pessoa humana, da existência digna e da justiça social, concluiu-se que a atuação estatal no domínio econômico está vinculada a deveres positivos de respeito e de garantia, de forma que o Estado não pode aprovar legislações, implementar políticas públicas ou admitir práticas de mercado que agravem a posição da parte mais frágil, o consumidor, principalmente em setor onde há alto risco de danos materiais e psíquicos.

Quando se observa o setor das apostas on-line à luz desses fundamentos, torna-se evidente que a mera legalização ou regulação formal dessa atividade não basta para torná-la constitucionalmente adequada. A existência digna dos apostadores, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica, demanda que a regulação incorpore medidas materiais de prevenção ao superendividamento, de contenção ao estímulo desmedido ao risco e de proteção contra a exploração predatória de fraquezas emocionais e comportamentais.

A justiça social, por sua vez, exige que a economia das bets não opere como mecanismo de concentração de riqueza nas mãos de grandes plataformas digitais, à custa do empobrecimento de parcelas significativas da população.

A análise da livre iniciativa, concebida como fundamento da ordem econômica, evidenciou que não é um poder absoluto conferido às empresas, mas faculdade condicionada aos demais princípios da ordem econômica, em especial à defesa do consumidor e à função social da economia, sendo que em relação às apostas on-line, os operadores não podem invocar a liberdade de empreender para justificar práticas que induzam ao endividamento e banalizem o risco.

A defesa do consumidor, elevada a princípio da ordem econômica, emerge como vetor indispensável para a regulação do setor, diante da vulnerabilidade deste, acentuada, no caso das bets, pela complexidade tecnológica, pelas estratégias persuasivas e pela desinformação sobre probabilidades de ganho, exigindo a necessidade de uma atuação estatal, capaz de neutralizar o abuso do poder econômico, além de formular políticas públicas, para a elaboração de normas regulatórias e para a definição de mecanismos de responsabilização civil e administrativa das plataformas.

Ao tratar do Estado regulador, embora reconhecido que transferiu para o setor privado grande parte da prestação de serviços e da exploração de atividades econômicas, manteve o seu papel de controle e de orientação dos mercados. No caso das apostas de quota fixa, a Lei nº 14.790/2023 e a criação da Secretaria de Prêmios e Apostas evidenciam uma tentativa de institucionalizar essa função regulatória, estabelecendo requisitos de licenciamento, regras de integridade e mecanismos de fiscalização.

Entretanto, no exame da legislação vigente e do processo regulatório indica que a regulação ainda se encontra em estágio incompleto, sobretudo no que se refere à prevenção de danos sociais e à proteção do consumidor. As medidas voltadas à arrecadação tributária, à integridade esportiva e à repressão às plataformas ilegais convivem com lacunas relevantes em temas como limites de apostas, ferramentas obrigatórias de autoexclusão, mecanismos robustos

de verificação de renda, disciplina explícita sobre superendividamento decorrente de jogos e políticas públicas permanentes de tratamento da ludopatia, evidenciando déficit de concretização dos fundamentos da ordem econômica, tal como delineados pela Constituição.

Ao resgatar o histórico da regulação dos jogos de azar no Brasil, reforçou a ideia de que a relação entre Estado e jogo sempre foi marcada por ambivalência, ora permissiva e exploratória, em função do potencial arrecadatório e turístico, ora moralizante e proibicionista, sustentada por argumentos de ordem religiosa ou de proteção dos bons costumes.

Da permissão ampla de cassinos, bingos e casas de jogo à proibição abrupta pelo Decreto-Lei nº 9.215/1946, passando pela criação de loterias estatais e por tentativas parciais de legalização (como as previstas nas Leis Zico e Pelé), o país oscilou entre extremos regulatórios sem construir, de forma consistente, um modelo equilibrado que conciliasse liberdade econômica, arrecadação e proteção social.

Com a promulgação da Lei nº 14.790/2023, reconhecendo juridicamente as apostas de quota fixa e incorporar o setor das bets ao ordenamento brasileiro, constatou-se que a regulação ocorreu em um ambiente digital massificado, com grande abrangência das plataformas, a publicidade on-line e o uso de redes sociais ampliaram o alcance das apostas e, conseqüentemente, o potencial de danos à ordem econômica, à saúde pública, à segurança financeira das famílias, geralmente de baixa renda, e do próprio apostador.

Por fim, o exame da natureza econômica da atividade de apostas evidenciou sua dupla face, sendo de um lado, expressão da economia do entretenimento, potencial geradora de empregos, receitas tributárias e investimentos e, de outro, atividade de risco social elevado, capaz de desorganizar orçamentos familiares, fomentar o superendividamento e desencadear transtornos psíquicos relacionados ao jogo patológico.

A constatação de que significativa parcela dos apostadores compromete parte relevante de sua renda, muitas vezes já marcada por endividamento prévio, demonstra que a expansão desregulada desse setor pode converter-se em mecanismo de transferência regressiva de renda, drenando recursos essenciais à subsistência para o interior de um ecossistema econômico altamente concentrado.

Diante disso, se verifica que a configuração do Estado como agente normativo e regulador da economia, prevista no artigo 174 da Constituição, significa que a omissão regulatória diante de um mercado sabidamente lesivo não se coaduna com o desenho constitucional de 1988, sendo que no caso específico das bets, as lacunas e insuficiências da Lei nº 14.790/2023, especialmente quanto aos instrumentos de prevenção e reparação dos danos

decorrentes do superendividamento e do transtorno de jogo patológico,

Quanto a esses efeitos das apostas on-line, foi examinado que transcendem a esfera do entretenimento e da livre iniciativa, configurando um fenômeno de natureza jurídica, social, econômica e sanitária de grandes proporções e que a Lei nº 14.790/2023 padece de lacunas substanciais quanto à proteção do consumidor, à prevenção do superendividamento e ao tratamento da ludopatia, um problema já reconhecido pela Organização Mundial da Saúde como transtorno mental e comportamental.

Desde logo, restou evidenciado que a legalização e a regulação do setor foram motivadas, em grande medida, por finalidades arrecadatórias e de controle econômico, com o objetivo de converter a informalidade das plataformas de apostas em fonte legítima de tributos e receitas para o Estado, com destinação de percentuais de arrecadação a áreas estratégicas como segurança pública, esporte e seguridade social, contudo o contexto demonstrou que o simples retorno financeiro ao erário não é suficiente para legitimar a exploração de uma atividade econômica de alto risco social.

A pesquisa demonstrou que o superendividamento é o primeiro e mais visível efeito colateral da expansão das apostas digitais, e o jogador, seduzido por plataformas persuasivas e por estratégias algorítmicas que exploram impulsos psicológicos, perde gradativamente a capacidade de decisão racional, comprometendo o princípio da autonomia da vontade, fundamento das relações contratuais.

O estudo ainda comprovou que um mercado que se estrutura sobre o endividamento e o adoecimento de seus participantes desvirtua a economia, bem como os fundamentos e princípios da ordem econômica, convertendo o poder econômico em instrumento de exclusão e degradação humana, de forma que a atuação do Estado deve ir além da mera regulamentação formal e assumir o caráter protetivo e preventivo, capaz de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a justiça social.

No tocante à omissão da Lei nº 14.790/2023, constatou-se que, embora o diploma normativo tenha incorporado dispositivos relacionados à prevenção do uso abusivo e à conscientização sobre os riscos do jogo, não estabeleceu mecanismos de reparação para o consumidor superendividado nem previu a responsabilidade objetiva das operadoras por danos financeiros e psicológicos decorrentes do jogo patológico, contrariando os mandamentos constitucionais e comprometendo o equilíbrio da ordem econômica.

No campo da saúde pública, o reconhecimento da ludopatia como patologia mental - pela própria Lei das Bets - e comportamental de natureza progressiva e reincidente, impõe ao

Estado o dever de desenvolver políticas integradas de prevenção, diagnóstico e tratamento.

A falta de programas estruturados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e a ausência de protocolos clínicos nacionais sobre o jogo patológico demonstram uma omissão estatal grave, que acarreta sobrecarga dos serviços públicos e agrava a marginalização social dos indivíduos afetados, sendo que os dados apresentados por organismos de saúde e por pesquisas reforçam que o vício em jogos de azar, inclusive digitais, manifesta-se em comorbidade com transtornos depressivos, de ansiedade, de déficit de atenção e de abuso de substâncias.

Além dos danos individuais, o estudo demonstra que o vício nos jogos de azar irradia para o meio familiar, social e econômico, comprometendo a estabilidade financeira e emocional das famílias, ocasionando desestruturação afetiva, violência doméstica, endividamento coletivo e, em casos extremos, falências e separações conjugais.

No campo social, a compulsão leva ao isolamento, à perda de credibilidade no comércio, à marginalização perante a comunidade e ao aumento da demanda por assistência pública e, no âmbito econômico, o desvio de recursos do consumo interno para o mercado internacional de apostas implica prejuízo bilionário à economia nacional e agrava a desigualdade social, ao transferir renda de consumidores vulneráveis para conglomerados estrangeiros, conforme demonstrado pelo Banco do Brasil.

Esses elementos demonstram que o fenômeno das bets possui natureza sistêmica, pois combina externalidades negativas de ordem microeconômica (endividamento individual) e macroeconômica (redução do consumo interno e sobrecarga das políticas públicas).

Demonstra-se, de forma incontestável, a insuficiência do atual marco normativo para lidar com as consequências do jogo digital no Brasil. A omissão da Lei nº 14.790/2023 quanto à reparação de danos e à proteção do superendividado, aliada à fragilidade das políticas públicas de saúde e à ausência de mecanismos de responsabilização das plataformas, compromete a efetividade dos direitos fundamentais e desnatura os princípios da ordem econômica constitucional.

O percurso analítico desenvolvido ao longo da pesquisa sobre os jogos de azar, verificou-se que a Lei nº 14.790/2023, permanece estruturalmente insuficiente sob a ótica da responsabilidade civil, da regulação eficiente e da proteção constitucional do consumidor, a ausência de instrumentos de reparação e prevenção de danos traduz uma falha sistêmica do Estado regulador, que compromete os princípios fundantes da ordem econômica constitucional, especialmente a dignidade da pessoa humana, a função social da economia e a justiça social.

Evidenciou-se que a análise da responsabilidade civil no contexto das apostas on-line não pode restringir-se à clássica dicotomia entre culpa e dano, mas deve incorporar as dimensões estruturais e institucionais da regulação contemporânea, pois o setor das bets insere-se num campo de riscos sociais previsíveis e mensuráveis – como o superendividamento e a ludopatia –, que demandam uma tutela jurídica mais intensa e um modelo de responsabilidade integrado, objetivo e solidário.

A ausência de mecanismos reparatórios na Lei das Bets foi identificada como o núcleo da falha regulatória, negligenciando a implementação de instrumentos eficazes de compensação e de controle de danos, sendo que a opção normativa, ao privilegiar a arrecadação fiscal, demonstra o predomínio de uma racionalidade economicista e arrecadatória, em detrimento da proteção social e da justiça distributiva.

A partir do exame dos fundamentos da responsabilidade civil no direito brasileiro, destacou que a teoria do risco do empreendimento (art. 927, parágrafo único, do Código Civil) e o regime de responsabilidade objetiva previsto no art. 14 do Código de Defesa do Consumidor oferecem base jurídica suficiente para imputar responsabilidade às plataformas de apostas, pois se as operadoras exploram uma atividade lucrativa de risco elevado, devem suportar os ônus sociais inerentes ao próprio negócio, respondendo pelos danos patrimoniais e psíquicos previsíveis e evitáveis.

Além disso, os danos decorrentes das apostas on-line, como o superendividamento e a patologia do jogo, produzem reflexos concretos na estrutura familiar e na estabilidade econômica, no comércio e no sistema público de saúde, cujas consequências não se limitam ao plano individual, mas se projetam sobre a coletividade, assumindo natureza social e sistêmica.

Por isso, impõe-se uma responsabilidade civil com função social e distributiva, capaz não apenas de indenizar as vítimas individualmente, mas também de reparar os danos coletivos e difusos que afetam a sociedade como um todo, mediante medidas compensatórias que reequilibrem as externalidades negativas da atividade e contribuam para a proteção do bem-estar coletivo.

A análise da responsabilidade por omissão regulatória revelou outro eixo central da discussão: o papel indeclinável do Estado na regulação de mercados de alto impacto social. A Constituição Federal, em seus arts. 5º, XXXII, 170 e 196, impõe ao poder público o dever de proteger o consumidor e garantir o direito à saúde, o que inclui a obrigação de adotar políticas normativas, preventivas e reparatórias em setores de risco.

A Lei nº 14.790/2023, ao limitar-se a um marco de legalização e arrecadação, sem

prever mecanismos de prevenção ao superendividamento e da patologia de jogos incorre em omissão específica, juridicamente relevante e apta a ensejar a responsabilidade civil do Estado.

A omissão estatal, como demonstrado, não é neutra, por transferir os custos privados das plataformas para a coletividade, sobrecarregando o Sistema Único de Saúde, o sistema previdenciário e a rede de assistência social.

Esse fenômeno, conceituado no terceiro capítulo como externalização de custos sociais, materializa a ruptura da solidariedade constitucional e a inversão da função social da economia e o resultado é uma economia regressiva, em que os lucros privados se sustentam sobre perdas públicas e sobre a erosão da dignidade humana.

A possibilidade de responsabilização solidária entre Estado e plataformas emerge, assim, como consequência lógica do regime jurídico-constitucional. O art. 37, §6º, da Constituição, aliado aos arts. 7º e 25 do CDC, ampara a ideia de solidariedade entre agentes que, por ação ou omissão, concorrem para o dano.

No setor das apostas on-line, a conduta omissiva regulatória do Estado e a conduta comissiva das empresas no exercício de atividade produtora de danos econômicos e psiquiátricos, operam de forma convergente na produção de um mesmo resultado lesivo, tratando-se de causalidade concorrente e estrutural, em que a inércia pública e o abuso privado se somam para gerar danos sociais previsíveis.

O estudo também demonstrou que a insuficiência regulatória da Lei das Bets não é mero acaso técnico, mas sintoma de um modelo normativo capturado por incentivos perversos, uma vez que a dependência do Estado em relação à arrecadação do setor cria o chamado *moral hazard* regulatório, ou seja, um comportamento institucional que posterga medidas de contenção para não comprometer receitas fiscais.

Os riscos sistêmicos identificados – econômicos, sociais e psicológicos – confirmam a necessidade de uma regulação baseada na prevenção e na internalização dos custos, visto que o superendividamento em massa, a erosão do consumo interno, o aumento da ludopatia e a sobrecarga dos serviços públicos de saúde compõem um ciclo de retroalimentação que ameaça a estabilidade macroeconômica e a coesão social.

Por fim, diante das lacunas constatadas na Lei nº 14.790/2023 e em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da economia e da defesa do consumidor, apresentam-se parâmetros para um modelo regulatório equilibrado, preventivo e reparatório.

As propostas a seguir configuram diretrizes de política pública regulatória, preventiva

e reparatória, voltadas à reorganização da atuação estatal no setor de apostas on-line, em consonância com os fundamentos constitucionais da ordem econômica e com a responsabilidade civil dos agentes envolvidos:

1. Limites de apostas, depósitos e gastos, seguindo o modelo europeu (Reino Unido e Alemanha), para conter a escalada de perdas, o superendividamento e a patologia de jogos;
2. Cadastro nacional unificado de apostadores, com cruzamento de dados entre CPF, Receita Federal e Banco Central, a fim permitir o controle efetivo das apostas, detectar vulnerabilidades, incompatibilidades de renda e impedir a continuidade dos jogos acima do limite permitido;
3. Política pública nacional de autoexclusão e bloqueio temporário, gerida por entidade independente e aplicada a todas as plataformas licenciadas, com bloqueio automático em caso de comportamento de risco;
4. Criação de um fundo de compensação social (*levy*), destinado ao financiamento de programas de educação financeira, pesquisa e tratamento da ludopatia;
5. Campanhas nacionais de educação, alinhadas ao tratamento de produtos de risco como álcool e tabaco;
6. Responsabilidade civil objetiva e solidária – Regulação da responsabilidade das operadoras pelos danos financeiros e psíquicos decorrentes da exploração de jogo patológico, bem como da corresponsabilidade do Estado quando se verificar omissão regulatória relevante;
7. Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), com capacitação de profissionais e incorporação do jogo patológico às diretrizes nacionais de saúde mental.
8. Campanhas de prevenção e regulação da publicidade – Adoção de campanhas educativas permanentes e restrições severas à publicidade dirigida a apostas on-line, vedando a associação do jogo à ideia de sucesso financeiro ou ascensão social.

Essas propostas não constituem mera inovação temática, mas decorrem logicamente dos resultados obtidos nesta pesquisa e não configuram meras medidas administrativas, mas constituem instrumentos de concretização dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, função social da empresa e solidariedade econômica e representam, em última instância, o resgate da função ético-jurídica da regulação, que deve proteger o ser humano da lógica predatória de mercados desbalanceados.

Conclui-se, portanto, que o caminho para uma política pública legítima e sustentável no

setor das apostas on-line exige uma regulação responsiva, equilibrada e reparatória, fundada em três pilares essenciais: Prevenção, com medidas normativas de contenção do risco e proteção da autonomia do consumidor; Responsabilização, com imputação objetiva e solidária dos danos às plataformas e ao Estado; e Reparação, com instrumentos de redistribuição de custos e fortalecimento das redes públicas de apoio.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL; CNC – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. *Estudo da CNC aponta que bets causam prejuízo bilionário ao comércio.* 28 set. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-09/estudo-da-cnc-aponta-que-bets-causam-prejuizo-bilionario-ao-comercio>. Acesso em: 05 out. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. *CNC diz que bets causaram perdas de R\$ 103 bilhões ao varejo em 2024.* Rio de Janeiro, 16 jan. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-01/cnc-diz-que-bets-causaram-perdas-de-r-103-bilhoes-ao-varejo-em-2024>. Acesso em: 6 out. 2025.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. *What is Gambling Disorder? Physician Review: Hector Colon-Rivera; Kavita Fischer, May 2024.* Disponível em: <https://www.psychiatry.org/patients-families/gambling-disorder/what-is-gambling-isorder>. Acesso em: 22 ago. 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ARAÚJO, Tânia Cristina Azevedo. *Relação entre a utilização excessiva de videojogos, agressividade e regulação emocional numa amostra de adolescentes e adultos portugueses*. Dissertação de mestrado. Universidade Católica Portuguesa de Braga – Portugal. Disponível em: <https://ciencia.ucp.pt/pt/studentTheses/rela%C3%A7%C3%A3o-entre-a-utiliza%C3%A7%C3%A3o-excessiva-de-videojogos-agressividade-> Acesso 01 fev. 2025

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HOSPITAIS PRIVADOS (ANHP). *Vício em apostas online: um problema em ascensão e com riscos à saúde mental*. São Paulo, 19 set. 2024. Disponível em: <https://www.anahp.com.br/saude-da-saude/vicio-em-apostas-online-um-problema-em-ascensao-e-com-riscos-a-saude-mental/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BADESSA, Murilo. *Chegava a chorar, só traz perda: vício em bets causa danos financeiros e psicológicos a pessoas de baixa renda*. G1 – Ribeirão Preto e Franca, 29 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2024/09/29/chegava-a-chorar-so-traz-perda-vicio-em-bets-causa-danos-financeiros-e-psicologicos-a-pessoas-de-baixa-renda.ghtml>. Acesso em: 03 set. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Estudo Especial n. 119/2024*. Brasília: BCB, 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: 05 out. 2025.

BAYERN RECHT. *Bayerische Staatskanzlei. § 6c – Selbstlimitierung*. 1 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/StVGStV2021-6c>. Acesso em: 9

out. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. *Direitos humanos democracia e república*. Homenagem a Fábio Konder Comparato. O ainda indispensável direito econômico. Editora Quartier Latin do Brasil, São Paulo, verão de 2009.

BLAIR, Alex. *Revealing report shows how Aussies are glorifying gambling, as losses for one state skyrocket into the billions*. News.com.au, 24 out. 2024. Disponível em: <https://www.news.com.au/finance/money/costs/revealing-report-shows-how-aussies-are-glorifying-gambling-as-losses-for-one-state-skyrocket-into-the-billions/news-story/6b110e3da1efd634f51d88ab1ab20b5c>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel. Disponível em: https://www.gov.br/anatel/pt-r/regulado/fiscalizacao/planilha_operacao_url20241011_09_10-1.pdf. Acesso 16 jul. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-204-27-fevereiro-1967-373407-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso 18 de jul. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto nº 12.475, de 23 de maio de 2017*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1910-1919/decreto-12475-23-maio-1917-512135-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso 16 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 3.446, de 31 de dezembro de 1917*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3446-31-dezembro-1917-571766-publicacaooriginal-94888-pl.html>. Acesso 16 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. *Práticas ilegais e impactos nocivos de plataformas de apostas online*. 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 18 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Bloqueio de site de apostas ilegais no Brasil*. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/ministerio-da-fazenda-pede-bloqueio-de-mais-de-dois-mil-sites-de-apostas-ilegais-no-brasil>. Acesso 16 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria Normativa MF Nº 1.330, DE 26 de outubro de 2023*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.330-de-26-de-outubro-de-2023-519161250>. Acesso em: 04 de ago. de 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul. 2024. Seção 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Por Dentro do Fenômeno das Apostas: o que você precisa saber, mesmo que não aposte!* Maria Cecília Nunez Tucker. Brasília: Gov.br Gestão, out. 2024.

Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/cinco/cinforme/cinforme-10/cinforme_outubro_por-dentro-do-fenomeno-das-apostas-o-que-voce-precisa-saber-mesmo-que-nao-aposte.pdf. Acesso em: 6 out. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets*. Relatório final. Brasília: Senado Federal, 10 jun. 2025. p. 22–28. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/06/relatorio-soraya-cpibets-10jun2025.pdf>. Acesso em: 6 out. 2025.

BRASIL. Planalto. Código Civil. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Planalto. Código de Defesa do Consumidor. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Planalto. *Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/18672.htm>. Acesso 16 de jul. 2025.

BRASIL. Planalto. *Lei nº 9.615, de 24 de março de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm. Acesso 16 de jul. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Planalto. *Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114181.htm. Acesso em: 29 de jul. 2025.

BRASIL. Planalto. *Lei nº 14.790, de 29 de novembro de 2023*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso 21 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. *Regulação. Mais de 2 mil sites e aplicativos de bets começam a ser retirados do ar nesta sexta*. 11/10/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/10/mais-de-2-mil-sites-e-aplicativos-de-bets-comecam-a-ser-retirados-do-ar-nesta-sexta-11>. Acesso 18 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. *Por 'moral e bons costumes', há 70 anos Dutra decretava fim dos cassinos no Brasil*. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/12/por-201cmoral-e-bons-costumes201d-ha-70-anos-dutra-decretava-fim-dos-cassinos-no-brasil>. Acesso: 16 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Pesquisa DataSenado Panorama Político 2024: Apostas esportivas, golpes digitais e endividamento. Mais de 22 milhões de pessoas apostaram nas 'bets' no último mês.* Agência Senado. 01/10/2024. 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 18 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Requerimento nº 680, de 2024. CPI das Bets.* Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/165666>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *O fenômeno do superendividamento e seu reflexo na jurisprudência.* Notícias. 28/02/2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/28022021-O-fenomeno-do-superendividamento-e-seu-reflexo-na-jurisprudencia2.aspx>. Acesso em: 28 de set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.586.910/SP.* Relator Ministro Luís Felipe Salomão. Julgamento em 29/08/2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=77059718&num_registro=201600472387&data=20171003&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26.* Relator Ministro Celso de Melo. Julgamento em 13/06/2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=omiss%C3%A3o%20legislativa%20direitos%20humanos%20responsabilidade&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade nºs 7721 e 7723.* Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7044517>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório – Jogos de Apostas on-line (BETS).* Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/.../024.852-2024-4-JPJ-Jogos-de-Apostas-online-BETS.pdf>. Acesso em: 05 out. 2025.

BUZZI, Marco Aurélio Galtaldi. MARQUES, Cláudia Lima. CABRAL, Trícia Navarro Xavier. ANDRADE, Juliana Lossa de. *Superendividamento dos Consumidores: aspectos materiais e processuais.* Indaiatuba SP: Ed. Foco. 2024.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico.* Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

CAMPOS, Wellington José. *Responsabilidade civil e a regulamentação das Bets.* Revista IBERC, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 19-36, maio/ago. 2025. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.37963/iberc.v8i2.343>. Acesso em: 29 set. 2025.

CARPENA, Heloisa. CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Superendividamento: proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação.* Coordenação: CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. MARQUES, Cláudia Lima.. São Paulo. Ed. RT, 2006.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CHAMBERLAIN, Erika; SIMPSON, Robert; SMITH, Garry. *When should casinos owe a duty of care toward their patrons?* *CanLIIDocs*, 2019, documento n. 2088. Disponível em: <https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2019CanLIIDocs2088>. Acesso em: 27 dez 2025.

CLÍMACO, Maria Isabel. *O jogo patológico – a adição menos visível*. Revista Portuguesa de Clínica Geral e familiar, Vol. 20 N.º 1 (2004) 121-34. Disponível em: <https://doi.org/10.32385/rpmgf.v20i1.10014>. Acesso em: 09 de ago. 2025.

CNDL/SPC BRASIL. *40,19 milhões de consumidores pagaram pelo menos um jogo online no último ano*. Brasília, 8 ago. 2024. Disponível em: <https://site.cndl.org.br/4019-milhoes-de-consumidores-pagaram-pelo-menos-um-jogo-online-no-ultimo-ano-revela-pesquisa-cndlspc-brasil/>. Acesso em: 6 out. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC). *O Panorama das Bets: impacto das apostas online na economia e nas famílias brasileiras*. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-09/estudo-da-cnc-aponta-que-bets-causam-prejuizo-bilionario-ao-comercio>. Acesso em: 8 out.2025.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e pareceres de direito empresarial*. Forense. Rio de Janeiro, 1978.

COUTINHO, Thiago de Miranda. *BETS: As implicações criminais do mercado de apostas no Brasil*. Migalhas, 3 out. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/416110/bets-as-implicacoes-criminais-do-mercado-de-apostas-no-brasil>. Acesso em: 8 out. 2025. [Migalhas](#)

DALLA VIA, Alberto Ricardo. *Derecho constitucional económico*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999. Apud, TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional económico*. 3. ed. - Rio de Janeiro. Forense: São Paulo : Método, 2011.

DAMOUS, Wadith; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Superendividamento dos consumidores: dever de proteção efetiva do Estado e o microssistema de prevenção e tratamento ao superendividamento. In: MARQUES, Cláudia Lima et al. (Coord.). Idaiatuba, SP: Editora Foco, 2024.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro, vol. 7. Responsabilidade civil.-24 ed.- São Paulo. Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo.-21 ed.-São Paulo: Atlas, 2008.

DUGAN, Emily; CRERAR, Pippa. Harm from problem gambling in Great Britain ‘may be eight times higher than thought’. *The Guardian*, 25 jul. 2024. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/article/2024/jul/25/harm-from-problem-gambling-in-uk-may-be-eight-times-higher-than-thought-research-finds>. Acesso em: 05 out. 2025.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Tradução: Gilson César de Souza. 27. ed. rev. e atual.- São Paulo: Perspectiva, 2019.

ENS, Leticia. *Impactos socioeconômicos e penais da Lei 14.790/23, que dispõe sobre a modalidade lotérica de apostas de quota fixa*. Migalhas, 23 set. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/informacao-privilegiada/440594/impactos-socioeconomicos-da-lei-14-790-23-sobre-apostas-de-quota-fixa>. Acesso em: 6 out. 2025.

FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos. *Estudo nacional sobre BETs: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online*. São Paulo, out. 2024. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PEQUISA%20QUANTITATIVA%20BETs_OUT2024_vf1.pdf. Acesso em: 9 out. 2025.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). *Estudo nacional sobre bets: percepções e atitudes sobre apostas esportivas online*. São Paulo, out. 2024. Disponível em: https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/RELAT%C3%93RIO%20PEQUISA%20QUANTITATIVA%20BETs_OUT2024_vf1.pdf. Acesso em: 6 out. 2025.

FERNANDES, Hudson; CORREA, Henrique. *Vício em 'bets' e jogos de aposta online afetam famílias, mercado de trabalho e economia*. G1 – Grande Minas, 05 abr. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/2025/04/05/vicio-em-bets-e-jogos-de-aposta-online-afetam-familias-mercado-de-trabalho-e-economia.ghtml>. Acesso em: 03 set. 2025.

FIOCRUZ. *Epidemia das apostas online: bets colocam em jogo a saúde mental e financeira dos brasileiros*. Revista Radis, 20 ago. 2025. Disponível em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/reportagem/saude-mental-reportagem/epidemia-das-apostas-online/>. Acesso em: 05 out. 2025.

FITTS, Michael A. *Book Review: After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, by Cass R. Sunstein. University of Pennsylvania Law Review, v. 139, n. 1, p. 332–340, 1990. https://www.academia.edu/67530765/After_the_Rights_Revolution_Reconceiving_the_Regulatory_State. Acesso em: 27 dez. 2025.

FORBES BRASIL. SANTOS, Poliana. *Bets lucram até R\$ 20 bi, enquanto brasileiros perdem R\$ 23 bi com apostas*. São Paulo, 19 ago. 2024. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2024/08/bets-lucram-ate-r-20-bi-enquanto-brasileiros-perdem-r-23-bi-com-apostas/>. Acesso em: 6 out. 2025.

FREIRE, S. R. V.; MONTE, F. T. I.; GOMES, M. F.; NOGUEIRA NETO, J. M.; ALVES, S. V. *Entre o lucro e o sofrimento: o transtorno do jogo como risco à saúde pública*. Id on Line Revista de Psicologia, v. 19, n. 77, p. 112-134, jul. 2025. Disponível em: DOI: 10.14295/online.v19i77.4227. Acesso em: 12 ago. 2025.

GAMBLING COMMISSION (UK). *Affordability checks (financial vulnerability checks)*. 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/about-us/freedomofinformation/affordability-checks>. Acesso em: 9 out. 2025.

GAMBLING COMMISSION. *Evidence theme 3 – Gambling-related harms and vulnerability*. London: UKGC, 23 May 2025. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/about-us/guide/page/evidence-theme-3-gambling-related-harms-and-vulnerability>. Acesso em: 05 out. 2025.

GAMBLING COMMISSION. *Gambling Survey for Great Britain – Annual report(2023): Official statistics*. London: UKGC, 25 Jul. 2024. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/report/gambling-survey-for-great-britain-annual-report-2023-official-statistics/>. Acesso em: 05 out. 2025.

GAMBLING COMMISSION (UK). *Online slots stake limit guidance*. 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/online-slots-stake-limit-guidance>. Acesso em: 9 out. 2025. [Gambling Commission](#)

GONÇALVES, Benedito., Camile. *Superendividamento do consumidor à luz da Lei 14.181, de 1º de julho de 2021: proposta para um estudo empírico e perspectiva de regulação*. Coordenação: MARQUES, Cláudia Lima. ANDRADE, Juliana Loss de. BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. Indaiatuba, SP. Ed. Foco, 2024.

GONÇALVES, Pedro; LOPES, Licínio Martins. Os serviços públicos econômicos e a concessão no Estado regulador. In: *Estudos de Regulação Pública I*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

GORISCH, Patrícia; VICTÓRIO, Paula Carpes. *Bets e apostas online: Desafios para o Direito de Família e os riscos à estrutura familiar*. Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM, 2024. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/2195/Bets%2Be%2BApostas%2BOnline%3A%2BDesafios%2Bpara%2Bo%2BDireito%2Bde%2BFam%3%ADlia%2Be%2Bos%2BRiscos%2B%C3%A0%2BEstrutura%2BFamiliar?>. Acesso em: 27 ago. 2025.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. Malheiros. São Paulo. 14ª Ed. rev. Atual. 2010.

HERMANN, Jennifer. *Risco sistêmico nos sistemas financeiros modernos: interpretação teórica e análise dos mecanismos de controle*. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 313-344, jul./set. 1998. <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/737/8096>. Acesso em: 03 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DOS JOGOS RESPONSÁVEIS-IBJR. *A história das apostas no Brasil*. 2025. Disponível em: <https://ibjr.org.br/historia-apostas-brasil/>. Acesso. 16 jul. de 2025.

INSTITUTO LOCOMOTIVA. *A epidemia da bets. Locomotiva-pesquisa-apostas-e-saude-mental-ago-2024*. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/08/Locomotiva-pesquisa-apostas-e-saude-mental-ago-2024.pdf>. Acesso em: 27 de ago. 2025.

ITAÚ. *Macro Visão: Apostas on-line – diferentes métricas para diferentes avaliações*. São Paulo: Itaú Unibanco, 20 ago. 2024. Disponível em:

https://macroattachment.cloud.itau.com.br/attachments/3df39481-efa5-4d94-b073-77963070e0bf/20082024_MACRO_VISAO_Apostas-online_Diferentes_M%C3%A9tricas.pdf. Acesso em: 1 set. 2025.

LIMA, Felipe Buarque Ferreira; FERREIRA, Gleison Fabiano Lúcio Assunção. *Redefinindo a responsabilidade estatal por atos normativos de efeito lesivo*. ARACÊ, [S. l.], v. 7, n. 8, p. e7031, 2025. DOI: [10.56238/arev7n8-024](https://doi.org/10.56238/arev7n8-024). Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/7031>. Acesso em: 29 set. 2025.

LORENCINI, Bruno César. *Democracia qualificada e responsabilidade política*. São Paulo: LiberArs, 2018.

MACHADO, Geovana. *Mãe tenta matar filha de 2 anos após dívidas no “jogo do tigrinho” em Goiás*. CNN Brasil. 29/05/25. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/centro-oeste/go/mae-tenta-matar-filha-de-2-anos-apos-dividas-no-jogo-do-tigrinho-em-goias/>. Acesso 03 de set. 2025.

MACHADO, Rogério. *Superendividamento – a tutela do mínimo existencial à luz do direito civil constitucional*. Rio de Janeiro: Processo, 2024.

MANEGUIN, Fernando. Ineficiências provocadas pelas normas: uma reflexão necessária. *JOTA*, 10 mar. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/ineficiencias-provocadas-pelas-normas-uma-reflexao-necessaria>. Acesso em: 20 set. 2025.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 7 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014.

MARTINELLI, João Paulo Orsini. *Lei das Bets (Lei 14.790/23): comentários à nova lei das Bets de acordo com os regulamentos do Ministério da Fazenda*. 1. ed. - Belo Horizonte. São Paulo: D’Plácido, 2025.

MARTINS, Humberto. *O consumidor no cenário do superendividamento: a importância das novas regras trazidas pela Lei 14.181/2021 como modernização e reforço das já existentes*. Coordenação: MARQUES, Cláudia Lima. ANDRADE, Juliana Loss de. BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Superendividamento dos consumidores: aspectos materiais e processuais*. Indaiatuba, SP. Ed. Foco, 2024.

MARTINS, João Victor Ruiz; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Economia do compartilhamento, assimetria informacional e regulação econômica consumerista. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 34-52, jul./dez. 2016. Publicado em: 20 fev. 2017. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0057/2016.v2i2.1386>. Acesso em: 03 mar. 2026.

MATOS, Larissa. *Direito digital do trabalho: a proteção de dados e o monitoramento corporal no contexto das relações de trabalho*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MATOS, Larissa. KROST, Oscar. *Impactos de apostas online no direito do trabalho*. Leme-SP: Mizuno, 2025.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 77, p. 77-99, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LBhmSzWzZXByZK7P5bkMRFg/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 29 set. 2025.

MAXWELL. *Modelos teóricos de moral hazard nos empréstimos internacionais e suas implicações testáveis*. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4369/4369_3.PDF. Acesso em: 3 mar. 2026.

MAZZIE, Rodrigo. *O princípio da relatividade dos efeitos contratuais e suas mitigações*. Revista Argumentum – Argumentum Journal of Law. v. 8 (2008) jan.jul (2008). Disponível em: <https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/884>. Acesso em: 06 set. 2025.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira do. Responsabilidade civil do Estado por omissão: considerações acerca da natureza da reparação do dano à luz do ordenamento brasileiro. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/ccsa/article/view/2054/1748>. Acesso em: 29 set. 2025.

NEVES, Vítor. *Social Costs: Where Does the Market End?* RCC Annual Review, Coimbra, n. 4, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccsar.443>. Acesso em: 2 mar. 2026.

NUNES, Rizzato. *Curso do direito do consumidor*. 10. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2015.

OECD. Consumer Vulnerability in the Digital Age. *OECD Digital Economy Papers*, n. 355. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/consumer-vulnerability-in-the-digital-age_85b498eb/4d013cc5-en.pdf. Acesso em: 05 out. 2025.

OLIVEIRA, Paulo Augusto de. *Estado regulador e serviço público*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2016. Disponível em: http://srv24.teste.website/~faculd27/wp-content/uploads/2020/06/estado-regulador-final_compressed.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

OMAS, S. *Jogos de Azar: análise do impacto psíquico e socio-familiar do jogo patológico a partir das vivências do jogador*. 2007. 22 f. Tese (Mestrado em Psicologia) -Programa de Mestrado em Psicologia da Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2007. Disponível em: <https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/7991-jogos-de-azar-analise-do-impacto-psiquico-e-socio-familiar-do-jogo-patologico-a-partir-das-vivencias-do-jogador.pdf>. Acesso em: 30 de ago. 2025.

ORTEGA, Ricardo Rivero. *Nociones generales sobre derecho administrativo económico*. Apud, CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos (Coord.). *Direito administrativo económico*. São Paulo: Atlas, 2011.

OYANEDEL, J.C., ECHEBURÚA, E., PÁEZ, D. *et al*. Problem gambling and subjective well-

being: results of a study with a representative sample in Santiago (Chile). *Sci Rep* **14**, 30139 (2024). Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41598-024-81057-y>. Acesso em: 19 de ago.2025.

PARAZZI, Marcelo. *Vício em jogos cresce no Brasil*. Disponível em: <https://www.marceloparazzi.com.br/blog/vicio-em-jogos-cresce-no-brasil/2024>. Acesso em 09 de ago. 2025.

PASOLD, César Luiz. *Metodologia de pesquisa jurídica: teoria e prática*. 15 ed. Florianópolis – SC. Emais, 2021.

PAWEŁ SMAGA. *The Concept of Systemic Risk*. London: The London School of Economics and Political Science – Systemic Risk Centre, Aug. 2014. p. 3–5. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/61214/1/sp-5.pdf>. Acesso em: 6 out. 2025.

PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PORTO, Antônio José Maristrello; CAVALLI, Cássio; LUKIC, Melina de Souza Rocha; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (orgs.). *Superendividamento no Brasil*. v. 1. Curitiba: Juruá, 2015.

PUBLIC HEALTH ENGLAND (PHE). *Gambling-related harms evidence review: Quantitative analysis of gambling involvement and gambling-related harms among the general population in England*. London: PHE, 2021. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6151d5928fa8f5610f5da4c9/Gambling_evidence_review_quantitative_report.pdf. Acesso em: 05 out. 2025.

RAMMUTLA, M. C. *The ravaging effects of online gambling on the social functioning of male breadwinners in African families*. *Innovation Journal of Social Sciences and Economic Review*, v. 6, n. 2, p. 26-36, 2024. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.36923/Ijsser.v6i2.259>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos humanos*. 10. ed.-São Paulo: Saraiva. 2023.

RECKZIEGEL, Janaína. FABRO, Roni Edson. *Autonomia da Vontade e Autonomia Privada no Sistema Jurídico Brasileiro*. *Revista de Direito Brasileiro – RDB. Brazilian Journal of Law*. v.8 n.4 (2014). Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2014.v8i4.2888>. Acesso em: 06 set.2025.

REINO UNIDO. *Department for Culture, Media and Sport. The Gambling Act 2005 (Operating Licence Conditions) (Amendment) Regulations 2025 — Explanatory Memorandum (S.I. 2025/215)*. Londres, 25 fev. 2025. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2025/215/memorandum/contents>. Acesso em: 9 out. 2025.

REUTERS. *Mercado de “bets” tira recursos do consumo e gera crises de dívida e saúde no Brasil*. InfoMoney, 20 set. 2024. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/consumo/mercado-de-bets-tira-recursos-do-consumo-e-gera-criises-de-divida-e-saude-no-brasil/>. Acesso em: 03 set. 2025.

RIAL, Carmen. *E as bets? Devemos proibir pobres do Bolsa Família de apostarem? Bate-pronto*, INCTFUTEBOL, Florianópolis, v. 1, n. 27, 2024. Disponível em: <https://www.inctfutebol.com.br/post/e-as-bets-devemos-proibir-pobres-do-bolsa-fam%C3%ADlia-de-apostarem>. Acesso em: 27 set. 2025.

ROCHA, Marta Isabel Mamede Quelhas da. *A responsabilidade civil extracontratual do Estado: omissão legislativa*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Lusíada, Portugal, 2012. <http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/2893/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 27 dez 2025.

SARDAS, Leticia de Faria. *Aspectos da responsabilidade civil no código de defesa do consumidor*. Revista da EMERJ, v.4, n.16, 2001. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista16/revista16_52.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

SERASA; OPINION BOX. *Guia Serasa: Bets e apostas online*. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/blog/manual-bet/>. Acesso em: 6 out. 2025.

SILVA, Daniela Juliano; MELLO, Marcelo Pereira de. *Brasileiros sentem o impacto social e econômico do vício nas bets*. Universidade Federal Fluminense, 04 set. 2024. Disponível em: https://www.uff.br/04-09-2024/brasileiros-sentem-o-impacto-social-e-economico-do-vicio-nas-bets/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 ago. 2025.

STANCIOLI, Anderson Eduardo. *Incentivos e risco moral nos planos de saúde no Brasil*. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-19122002-145831/publico/Stancioli.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2026.

STRATEGY& (PwC). *O impacto das apostas esportivas no consumo*. 2024. Disponível em: https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf. Acesso em: 23 jul. 2025.

SUNSTEIN, Cass R. *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Harvard University Press, 1990.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. - Rio de Janeiro. Forense: São Paulo : Método, 2011.

TAVARES, André Ramos. *Facções privadas e política econômica não-democrática da ditadura brasileira*. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais -RBEC, Belo Horizonte, ano 9, nº 32, maio/agosto 2015.

TAVARES, André Ramos. FARACO, Marina. *O STF e a Constituição Econômica: casos e funções*. Curitiba: InterSaberes, 2022. Série Clássicos do Direito; v. 3.

TEIXEIRA, Jeferson Manoel et al. *Ludopatia entre a promessa do lucro e o colapso psíquico*:

jogos de azar digitais, vício dopaminérgico e seus danos além da saúde mental. Brazilian Journal of Health Review, v. 8, n. 3, 2025. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.34119/bjhrv8n3-316>. Acesso em: 28 set. 2025.

TORELLY, P. P. *Soberania, Constituição e Mercado: direito dos povos ao desenvolvimento e a um regime democrático*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, 2020.

UNITED KINGDOM. *The Gambling Act 2005 (Operating Licence Conditions) (Amendment) Regulations 2025* (S.I. 2025/215). London, 25 Feb. 2025. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2025/215/made>. [legislation.gov.uk](https://www.legislation.gov.uk). Acesso em: 9 out. 2025.

WARDLE, Heather et al. *Regulatory Resistance? Narratives and Uses of Evidence around “Black Market” Provision of Gambling during the British Gambling Act Review*. International Journal of Environmental Research and Public Health, v. 18, n. 21, p. 11566, 2021. Disponível em: DOI: 10.3390/ijerph182111566. Acesso em: 01 set. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – 11ª Revisão (CID-11): Transtorno de jogo (código 6C50)*. Disponível em: <https://icd.who.int/browse11/l-m/pt#/http://id.who.int/icd/entity/1041487064>. Acesso em: 7 ago. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Gambling. Fact sheet. Geneva: WHO, 2 Dec. 2024. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling>. Acesso em: 05 out. 2025.

ZORZETTO, Ricardo; ORLANDI, Ana Paula. *Proliferação das bets aumenta gastos de famílias e risco de problemas com o jogo*. Revista Pesquisa FAPESP, São Paulo, ed. 344, out. 2024. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>. Acesso em: 1 set. 2025.