

MACHIDOVEL TRIGUEIRO FILHO

DIREITO DIGITAL CONTEMPORÂNEO

Da internet à nova ordem computacional

2027

O DIREITO DAS BETS: APOSTAS DE QUOTA FIXA E JOGOS *ON-LINE*

Como se regula, em três anos, um mercado que movimentava bilhões e que por um século foi contravenção?

1. DA PROIBIÇÃO À LEGALIZAÇÃO: OITO DÉCADAS EM TRÊS ATOS

Nenhum tema ilustra melhor a velocidade da quarta onda do Direito Digital do que as apostas de quota fixa. Em menos de uma década, o Brasil saiu de uma proibição octogenária para um dos maiores mercados regulados de apostas online do mundo, e o fez sem escalas: da contravenção penal ao microssistema regulatório, do jogo clandestino à agenda do Supremo Tribunal Federal. Compreender esse percurso é condição para operar o regime vigente, porque cada camada normativa atual carrega a marca do problema que veio resolver.

O primeiro ato é a longa proibição. A Lei das Contravenções Penais, Decreto-Lei nº 3.688/1941¹, tipificou em seu art. 50 a exploração do jogo de azar, definido como aquele em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte. Sobre essa base assentou-se, por oitenta anos, a política brasileira do jogo: proibição geral, temperada por exceções estatais. A principal delas foi organizada pelo Decreto-Lei nº 204/1967², que qualificou a exploração de loterias como serviço público exclusivo da União, admitido apenas como derrogação excepcional da proibição geral

1. BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais).

2. BRASIL. Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967 (regime das loterias).

e destinado a canalizar recursos para finalidades sociais. A Constituição de 1988 completou o desenho ao atribuir à União, no art. 22, inciso XX, a competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, expressão que o Supremo Tribunal Federal leu de forma ampla, como atesta a Súmula Vinculante nº 2, que fulminou as leis estaduais sobre bingos e loterias.

O segundo ato é a fissura federativa e conceitual aberta em 2020. Ao julgar as ADPFs 492 e 493 e a ADI 4986³, o Supremo assentou duas teses que reordenaram a matéria: a exploração de loterias tem natureza de serviço público, e o monopólio federal dessa exploração, tal como desenhado pelo Decreto-Lei nº 204/1967, não foi recepcionado pela Constituição. Legislar sobre o tema segue sendo privativo da União; explorar o serviço, não. Os estados voltaram ao tabuleiro lotérico, e a distinção entre a competência normativa federal e a titularidade da exploração tornou-se a chave dogmática de todo o setor. Os desdobramentos retornaram à pauta do Tribunal quando loterias estaduais pretenderam comercializar apostas para todo o território nacional, pretensão contida por decisões que impuseram a limitação territorial e o uso de mecanismos de geolocalização.

O terceiro ato começa discretamente em 2018. A Lei nº 13.756/2018⁴, fruto da conversão da Medida Provisória nº 846/2018, criou no art. 29 uma nova modalidade lotérica, a aposta de quota fixa, caracterizada pelo fato de o apostador conhecer, no momento da aposta, a taxa de retorno definida pelo operador. A lei a qualificou como serviço público exclusivo da União e deu ao Poder Executivo prazo para regulamentá-la. O prazo transcorreu em branco, e o resultado foi a mais instrutiva zona cinzenta da história recente do direito econômico brasileiro. Entre 2019 e 2024, operadores sediados no exterior, formalmente fora do alcance da lei brasileira, passaram a ofertar apostas em português, patrocinar clubes de futebol, estampar camisas de todas as séries do campeonato nacional e ocupar os intervalos das transmissões esportivas. Tudo sem autorização, sem tributação e sem qualquer dever de proteção ao apostador.

A zona cinzenta produziu seus frutos amargos com rapidez. A exploração do mercado no pós-pandemia trouxe consigo o superendividamento

3. STF, ADI 4.986, Plenário, j. 2020 (exploração de loterias pelos Estados: inexistência de monopólio federal).

4. BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 (Fundo Nacional de Segurança Pública e loterias; base legal das apostas de quota fixa).

de famílias de baixa renda, a exposição de crianças e adolescentes à publicidade onipresente, os primeiros escândalos de manipulação de resultados, revelados pela Operação Penalidade Máxima a partir de 2023, e uma evasão fiscal de bilhões. Foi esse conjunto de pressões, consumerista, sanitária, esportiva e fiscal, que levou o governo a editar a Medida Provisória nº 1.182/2023 e o Congresso a aprovar o Projeto de Lei nº 3.626/2023, convertido na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. É o marco regulatório das apostas de quota fixa, que abrange tanto as apostas esportivas sobre eventos reais quanto os jogos online.

A lição do percurso é dupla e deve acompanhar o leitor por todo o capítulo. Primeira: a legalização brasileira não foi um gesto de entusiasmo pelo jogo, mas uma operação de internalização de um mercado que já existia à margem do direito, com o objetivo declarado de tributá-lo, fiscalizá-lo e domesticá-lo. Segunda: por isso mesmo, o sucesso do regime se mede pela canalização, isto é, pela capacidade de atrair apostadores e operadores para dentro do sistema autorizado, e toda a evolução normativa posterior, da publicidade à asfixia financeira do mercado ilegal, é comentário a esse objetivo.

QUADRO SINÓTICO 11.1.

Linha do tempo do direito brasileiro das apostas

Ano	Marco normativo ou institucional
1941	Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688), art. 50: proibição geral do jogo de azar.
1967	Decreto-Lei nº 204: loteria como serviço público explorado com exclusividade pela União.
1988	CF, art. 22, XX: competência privativa da União para legislar sobre consórcios e sorteios.
2018	Lei nº 13.756: criação da aposta de quota fixa (art. 29), sem regulamentação.
2020	STF, ADPFs 492 e 493 e ADI 4986: loteria é serviço público; monopólio federal de exploração não recepcionado.
2023	Lei nº 14.790: marco regulatório das apostas de quota fixa e dos jogos online.
2024	Portarias SPA/MF nº 827 e nº 1.231; Anexo X do CONAR; cautelares nas ADIs 7721 e 7723, referendadas pelo Plenário.
2025	Abertura do mercado autorizado (1º de janeiro); Portaria SPA/MF nº 2.217 (Módulo de Impedidos); LC nº 224 (escalada do tributo sobre a receita de jogos).
2026	Lei nº 15.358 (arts. 21, III, 21-A e 24-A da Lei nº 14.790); Decreto nº 13.033; Resoluções CMN nº 5.298 e nº 5.320; Portaria MF nº 1.766; Operação Conto da Sorte.

2. A LEI Nº 14.790/2023 E O MERCADO REGULADO: OUTORGA, SPA, SIGAP E O DOMÍNIO BET.BR

A primeira pergunta dogmática do novo regime é a da natureza jurídica. A aposta de quota fixa permanece sendo, por força da Lei nº 13.756/2018, modalidade lotérica e serviço público de titularidade da União. A Lei nº 14.790/2023⁵, porém, desenhou para sua exploração um figurino inédito no direito administrativo brasileiro dos jogos: em vez da concessão precedida de licitação, com número limitado de outorgados, optou por um regime de autorização onerosa aberto a todos os interessados que preencham os requisitos legais e regulamentares. Não há certamente escassez artificial: há barreira de entrada qualificada. Trata-se de um serviço público explorado em ambiente concorrencial, sob autorização vinculada, e essa escolha estrutural explica tanto a rapidez da formação do mercado quanto a centralidade da fiscalização contínua no lugar do controle de acesso.

Os contornos da autorização estão no art. 8º da lei: outorga onerosa de até R\$ 30 milhões, que confere ao agente operador o direito de explorar a atividade por cinco anos, com a utilização de até três marcas comerciais. Os requisitos foram detalhados pela Portaria SPA/MF nº 827/2024 e giram em torno de quatro eixos. O primeiro é a constituição segundo as leis brasileiras, com sede e administração no país. O segundo, a comprovação de experiência e de capacidade técnica no setor por integrante do grupo econômico. O terceiro, a idoneidade dos sócios, administradores e controladores. E o quarto, a robustez econômico-financeira e tecnológica, incluída a certificação dos sistemas de apostas. A partir de 1º de janeiro de 2025, somente empresas autorizadas passaram a poder operar no território nacional, e todas sob um sinal distintivo visível ao consumidor: o domínio obrigatório bet.br, que transformou o próprio endereço eletrônico em selo público de legalidade.

O órgão regulador e supervisor é a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, a SPA, criada em 2024 na estrutura da pasta. A ela competem a autorização, a regulação infralegal, o monitoramento e o sancionamento do setor. Essas funções ela exerce apoiada em uma infraestrutura tecnológica que é, em si mesma, objeto de estudo para o jurista da ordem computacional: o Sistema de Gestão de Apostas, SIGAP, ao qual

5. BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 (apostas de quota fixa).

todos os operadores se conectam e reportam dados operacionais em fluxo contínuo. A supervisão das bets brasileiras não é feita por amostragem documental, mas por integração sistêmica: o regulador enxerga o mercado por dentro, em tempo quase real, modelo que aproxima a SPA das autoridades de supervisão financeira e a distancia da fiscalização administrativa clássica.

O estatuto do apostador ocupa os arts. 23 a 27 da lei e representa uma das camadas mais avançadas do regime. O art. 23 impõe a identificação obrigatória do apostador, com validação documental e reconhecimento facial, o que eliminou, no mercado autorizado, o cadastro anônimo ou meramente autodeclarado. Os arts. 24 e 25 estruturam o procedimento de conheça seu cliente e o monitoramento de comportamentos de risco, aproximando o operador de apostas dos deveres de diligência típicos do sistema financeiro. O art. 27 assegura a aplicação supletiva do Código de Defesa do Consumidor, além de direitos específicos de informação. Completam o estatuto as vedações estruturais: é proibido apostar a crédito, e a regulamentação banuiu os bônus e vantagens prévias como instrumento de captação, cortando na raiz duas das engrenagens clássicas do superendividamento do jogador.

A lei desenhou ainda o rol dos impedidos de apostar, no qual convivem três lógicas distintas. A primeira é etária: menores de dezoito anos. A segunda é a da integridade: não podem apostar aqueles que podem influenciar o resultado ou têm acesso privilegiado a informações, como atletas, árbitros, treinadores, dirigentes e pessoas com acesso aos sistemas do operador, além de agentes públicos vinculados à regulação do setor. A terceira é protetiva: pessoas diagnosticadas com transtorno do jogo. A esse rol legal a regulação somou, por força de decisão do Supremo Tribunal Federal que se estudará na seção 5, os beneficiários de programas sociais e assistenciais, operacionalizados no Módulo de Impedidos do SIGAP pela Portaria SPA/MF nº 2.217/2025.

Fecha o desenho institucional a Plataforma Centralizada de Autoexclusão, que permite ao apostador, em um único ato, bloquear seu acesso a todas as plataformas autorizadas. O instrumento, que ultrapassou a marca de seiscentos e cinquenta mil pedidos, é a face digital de uma técnica regulatória que quem lê reencontrará no capítulo sobre o ECA Digital: a proteção deixa de depender da vigilância individual e passa a ser executada pela arquitetura do sistema. No mercado regulado das bets, autodeterminação e paternalismo encontraram um ponto de equilíbrio tipicamente

computacional: quem quer se excluir, exclui-se de tudo, de uma vez, por ato próprio e centralizado.

3. A TRIBUTAÇÃO DO SETOR: GGR, A ESCALADA DA LC Nº 224/2025 E O IMPOSTO DO APOSTADOR

O regime tributário das apostas articula três círculos: a contribuição setorial sobre a receita dos operadores, os tributos gerais das pessoas jurídicas e a tributação do prêmio na pessoa do apostador. O primeiro círculo é o mais característico. A Lei nº 14.790/2023 elegeu como base a receita bruta de jogos, o GGR na sigla internacional, apurada pela diferença entre o total arrecadado com as apostas e os prêmios pagos e o imposto de renda sobre a premiação. Sobre essa base incidia originalmente a alíquota de 12%, destinada por lei a finalidades setoriais que compõem a justificação social do regime: seguridade social, educação, esporte, turismo, segurança pública e saúde.

A alíquota, contudo, já não é a mesma. A Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025, originada do PLP nº 128/2025, instituiu uma escalada: 13% em 2026, 14% em 2027 e 15% a partir de 2028, com a arrecadação adicional repartida, em partes iguais, entre a seguridade social e a saúde. A escolha do veículo, lei complementar, e do destino, saúde e seguridade, é eloquente: o legislador tratou o incremento como resposta fiscal ao custo sanitário e social do jogo, na linha do que a experiência comparada denomina tributação pigouviana. Ao lado da contribuição sobre o GGR, os operadores recolhem a taxa de fiscalização instituída pela própria Lei nº 14.790, devida mensalmente por faixas de arrecadação, além dos tributos gerais. No novo sistema da reforma tributária do consumo, a Lei Complementar nº 214/2025 submeteu os concursos de prognósticos e as apostas a regime específico de IBS e CBS.

O terceiro círculo alcança o apostador: os prêmios líquidos apurados anualmente sujeitam-se ao imposto de renda à alíquota de 15% sobre o que exceder a primeira faixa da tabela progressiva anual, técnica que isenta o pequeno ganho e concentra a incidência nos ganhadores relevantes. O conjunto revelou-se fiscalmente expressivo: levantamentos divulgados em 2026 apontaram que a arrecadação federal direta sobre o setor alcançou, em 2025, a casa dos R\$ 10 bilhões, somados o tributo sobre a receita de jogos, o imposto de renda dos apostadores e a taxa de fiscalização. O resultado consolidou as bets entre as principais fontes de tributação da economia digital brasileira.

Dois contenciosos tributário-federativos completam o quadro. O primeiro é a repartição da parcela destinada ao esporte: a lei reserva 7,3% do total arrecadado a entidades desportivas, atletas e clubes, como contrapartida pelo uso de seus nomes, marcas e imagens nos mercados de apostas. Mas a ausência de regras claras de rateio manteve represados, só em 2025, cerca de R\$ 767 milhões, disputados entre confederação, federações, clubes e atletas. O segundo é federativo em sentido próprio: a convivência entre o mercado federal de quota fixa e as loterias estaduais, reabertas pela jurisprudência de 2020, gerou disputas sobre alcance territorial e sobre limites à atuação de grupos econômicos, judicializadas, entre outras, na ADI 7640, proposta por governadores. A lição de fundo interessa a todo o livro: nos mercados digitais, a geografia da exploração e a geografia da tributação não coincidem naturalmente, e cabe ao direito costurá-las.

Registre-se, por fim, a advertência de política tributária que a experiência comparada impõe e que a seção 8 retomará: a carga incidente sobre o mercado legal é variável decisiva da canalização. Tributos e outorgas calibrados em excesso não extinguem a demanda, apenas a deslocam para o operador ilegal, que não recolhe nada e não protege ninguém. A escalada brasileira até 15%, moderada em termos internacionais, foi desenhada com esse limite em mente, e a sua eficácia depende do outro braço da política pública, o combate ao mercado paralelo, estudado na seção 6.

4. PUBLICIDADE E JOGO RESPONSÁVEL: ENTRE A AUTORREGULAÇÃO E A TUTELA DOS VULNERÁVEIS

Nenhum aspecto do regime das bets mobilizou tanto a sociedade brasileira quanto a publicidade. E por boa razão: foi pela publicidade que o mercado cinzento conquistou o país, e é pela publicidade que o jogo alcança quem dele deveria estar protegido. O desenho legal parte do art. 16 da Lei nº 14.790/2023, que submete as ações de comunicação, publicidade e marketing à regulamentação do Ministério da Fazenda, com incentivo expresso à autorregulação, e se adensa nas vedações materiais de conteúdo. A lei proíbe, entre outras práticas, as afirmações infundadas sobre probabilidades de ganho e a publicidade que apresente a aposta como socialmente atraente ou que veicule afirmações de celebridades sugerindo que o jogo contribui para o êxito pessoal ou social. Proíbe também as mensagens que insinuem que apostar pode ser alternativa ao emprego, solução para problemas financeiros ou forma de investimento. Crianças e adolescentes não podem ser alvo, direto ou indireto, de qualquer peça.

Sobre essa moldura legal ergueram-se duas camadas complementares. A camada autorregulatória veio primeiro: o CONAR aprovou, com vigência a partir de 31 de janeiro de 2024, o Anexo X do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, dedicado às apostas, estruturado sobre os princípios da proteção de crianças e adolescentes, da responsabilidade social e do jogo responsável. A camada regulatória estatal consolidou-se na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que disciplinou as diretrizes de comunicação e as políticas de jogo responsável dos operadores: deveres de advertência sobre os riscos, canais de apoio ao jogador, mecanismos de autoexclusão e de limitação, monitoramento de comportamento de risco e proteção reforçada de públicos vulneráveis. A portaria ganharia, meses depois, um destino processual singular: foi alçada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede cautelar, à condição de norma de aplicação imediata, como se verá na seção seguinte.

O terceiro vetor de contenção publicitária veio de fora do microssistema e confirma a tese da convergência que atravessa esta obra. O Estatuto Digital da Criança e do Adolescente, Lei nº 15.211/2025, estudado no Capítulo 15, decretou o fim da autodeclaração de idade para o acesso a produtos e serviços proibidos a menores, entre os quais as apostas estão expressamente incluídas. A partir de sua vigência, em março de 2026, a pergunta de entrada, tem você dezoito anos, deixou de ser mecanismo juridicamente suficiente: plataformas de apostas, lojas de aplicativos e sistemas operacionais passaram a dever mecanismos efetivos de aferição etária. O direito das bets e o direito da infância digital, nascidos em trilhas legislativas distintas, encontraram-se na arquitetura.

O jogo responsável, por sua vez, não é cláusula de estilo: é um feixe de deveres com consequências. Seu fundamento material está no reconhecimento do transtorno do jogo como patologia, classificada pela Organização Mundial da Saúde. Está também na constatação empírica, fartamente documentada na audiência pública realizada pelo Supremo, de que a expansão desregulada das apostas produz superendividamento, adoecimento mental e comprometimento da renda de subsistência, com incidência desproporcional sobre as famílias de baixa renda. Daí decorrem três planos de responsabilidade: o administrativo-sancionador, perante a SPA; o consumerista, com a aplicação supletiva do CDC e o diálogo com o regime do superendividamento da Lei nº 14.181/2021; e o civil, em construção jurisprudencial, para os danos causados pela violação dos deveres de monitoramento e de contenção do apostador em risco.

O capítulo publicitário teve ainda o seu momento político-institucional: a Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets, instalada no Senado Federal entre 2024 e 2025, escrutinou a promoção de apostas e de jogos por influenciadores digitais, expôs os mecanismos de divulgação de plataformas não autorizadas e de resultados manipuláveis, e desaguou em indiciamentos e propostas legislativas. Para o jurista, o legado da CPI é dogmático: consolidou-se o entendimento de que o influenciador que promove apostas integra a cadeia de fornecimento da atividade, respondendo pela publicidade ilícita e, quando divulga operador não autorizado, pela própria ilegalidade que ajuda a viabilizar. É a compreensão que a Lei nº 15.358/2026⁶ positivaria ao vedar expressamente, no art. 21, inciso III, da Lei nº 14.790/2023, qualquer forma de publicidade de agente sem autorização.

5. O CONTENCIOSO CONSTITUCIONAL: AS ADIS 7721 E 7723 E A PROTEÇÃO INSUFICIENTE

O marco regulatório das bets chegou ao Supremo Tribunal Federal antes mesmo de o mercado autorizado abrir as portas. A ADI 7721, ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, e a ADI 7723, proposta pelo partido Solidariedade, ambas distribuídas ao Ministro Luiz Fux, não atacam detalhes do regime: questionam a constitucionalidade da própria opção legislativa pela exploração comercial das apostas de quota fixa. Invocam a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho, a defesa do consumidor, o direito à saúde e a proteção integral de crianças e adolescentes. Segundo os dados apresentados pela autora da primeira ação, dezenas de milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade já haviam apostado, com comprometimento expressivo do orçamento familiar.

O relator imprimiu ao caso um rito deliberativo exemplar. Convocou audiência pública, realizada em 11 e 12 de novembro de 2024, que reuniu neurocientistas, economistas, sanitaristas, reguladores, operadores e sociedade civil, e da qual saiu com o diagnóstico de que a legislação exigia ajuste imediato. Dias depois, em 12 de novembro de 2024, deferiu parcialmente as medidas cautelares, em decisão referendada à unanimidade pelo

6. BRASIL. Lei nº 15.358, de 2026 (enfrentamento do crime organizado; medidas de asfixia financeira do mercado ilegal de apostas).

Plenário em sessão virtual extraordinária de 14 de novembro de 2024, com ressalvas do Ministro Flávio Dino. O conteúdo da cautelar tem dupla face. Primeira: conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei nº 14.790/2023, para determinar a aplicação imediata da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 no tocante à proteção de crianças e adolescentes contra a publicidade de apostas, suspendendo em todo o território nacional qualquer publicidade a eles direcionada. Segunda: determinou a implementação de medidas imediatas que impeçam a participação nas apostas com recursos de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, até o julgamento do mérito.

A fundamentação é tão relevante quanto o dispositivo. O Tribunal operou com a categoria da proteção insuficiente, a face menos lembrada da proporcionalidade: o problema constitucional identificado não foi o excesso de intervenção estatal, mas a sua falta, diante de evidências de danos imediatos, relevantes e em curso à saúde mental e aos orçamentos familiares. E a técnica decisória merece nota em qualquer curso de direito constitucional: em vez de suspender a lei, o Supremo antecipou a eficácia da regulamentação protetiva já editada pelo próprio Executivo, convertendo a portaria em parâmetro imediatamente exigível. Trata-se de um modelo de diálogo entre jurisdição constitucional e regulação técnica que reaparecerá em outros mercados digitais.

A implementação coube ao regulador. A Portaria SPA/MF nº 2.217, de 30 de setembro de 2025, instituiu o Módulo de Impedidos do SIGAP, cruzando as bases de beneficiários dos programas sociais com os cadastros dos operadores para vedar novas contas e apostas. Em 2026, o relator calibrou a execução da medida: suspendeu a obrigação de bloqueio e encerramento compulsório das contas preexistentes que possuíam saldo, para evitar prejuízos irreversíveis aos usuários, mas manteve integralmente a proibição de novos cadastros de beneficiários. O episódio ensina algo sobre a jurisdição constitucional na ordem computacional: decisões que se executam por sistemas exigem afinações sucessivas, e o Tribunal as tem feito em diálogo com o regulador.

O mérito permanecia pendente na data de corte desta edição, com a Procuradoria-Geral da República posicionada pela inconstitucionalidade da lei. Os cenários em aberto vão da validação integral do regime, com apelo ao espaço de conformação do legislador, à modulação intermediária, que preserve a legalização mas imponha ao Estado deveres estruturais de proteção, passando pela hipótese extrema, e improvável à luz da cautelar, de desmonte do mercado autorizado. Qualquer que seja o desfecho, o pre-

cedente já produzido tem valor doutrinário permanente: consolidou que a liberdade econômica em mercados de risco comportamental convive com um dever estatal de proteção ativa, exigível judicialmente quando a regulação existente não sai do papel.

JURISPRUDÊNCIA EM FOCO. STF, ADIs 7721 e 7723 MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, sessão virtual de 14.11.2024

O que se decidiu: o Plenário referendou, à unanimidade e com ressalvas do Ministro Flávio Dino, as cautelares parcialmente deferidas pelo relator, (i) conferindo interpretação conforme ao art. 9º da Lei nº 14.790/2023 para dar aplicação imediata à Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 quanto à proteção de crianças e adolescentes contra a publicidade de apostas, e (ii) determinando medidas imediatas que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família e o BPC, até o julgamento do mérito.

Por que importa: a decisão é o leading case brasileiro sobre proteção insuficiente em mercados digitais de risco comportamental. Em vez de suspender a lei, o Tribunal antecipou a eficácia da regulação protetiva infralegal, técnica que preserva o mercado autorizado e ataca a omissão executória. O fundamento, evidências de danos imediatos e relevantes decorrentes de proteção insuficiente, desloca o debate da liberdade econômica para o dever estatal de tutela.

Desdobramentos: Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 (Módulo de Impedidos do SIGAP); calibragem de 2026, preservando contas preexistentes com saldo e mantendo a vedação de novos cadastros de beneficiários; mérito pendente, com parecer da PGR pela inconstitucionalidade da lei.

6. O COMBATE AO MERCADO ILEGAL: A ASFIXIA FINANCEIRA COMO TÉCNICA REGULATÓRIA

Todo mercado regulado de apostas trava, desde o primeiro dia, uma guerra de canalização contra o seu duplo clandestino. O operador ilegal não paga outorga nem tributo, não verifica idade nem identidade, não bloqueia beneficiário de programa social, não responde a autoexclusão e não conhece limite publicitário. Se puder continuar acessível, ele vence por preço e por permissividade. Por isso, a eficácia de tudo o que se estudou nas seções anteriores depende do que se estuda nesta: o arsenal brasileiro de contenção do mercado paralelo, que evoluiu, entre 2024 e 2026, do bloqueio de sites à asfixia financeira. É a mais sofisticada experiência recente de integração entre regulação econômica, sistema de pagamentos e política criminal.

A primeira geração de instrumentos foi informacional e de acesso. Desde outubro de 2024, um acordo de cooperação técnica entre a SPA e a Anatel estruturou o bloqueio dos domínios de operadores não autorizados, medida que, somada à obrigatoriedade do domínio bet.br para os au-

torizados, deu ao consumidor um critério binário de legalidade. Os números impressionam: dezenas de milhares de sítios eletrônicos bloqueados, ao lado da remoção de perfis, publicações e aplicativos que promoviam apostas irregulares, e de multas expressivas aplicadas em cooperação entre os órgãos. A experiência, contudo, expôs o limite do modelo: bloqueado o domínio, o operador ressurge em outro, e o dinheiro continua fluindo.

A segunda geração atacou exatamente o fluxo. A Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026, o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado, conhecida como Lei Antifacção, promoveu três inserções cirúrgicas na Lei nº 14.790/2023. A primeira é o inciso III do art. 21, que veda expressamente qualquer forma de publicidade, em meios físicos ou virtuais, de agente que explore apostas sem autorização. A segunda é o art. 21-A, que impõe às instituições financeiras e de pagamento o bloqueio de operações e recursos vinculados a operadores irregulares. E a terceira é o art. 24-A, que disciplina a integração das operadoras autorizadas a sistemas de monitoramento. A topografia legislativa é significativa: o combate às bets ilegais foi inscrito no estatuto de enfrentamento ao crime organizado, sinal de que o legislador passou a tratar a exploração irregular não como mera infração econômica, mas como vetor de riscos sistêmicos, inclusive de lavagem de capitais.

O Decreto nº 13.033⁷, de 19 de junho de 2026, deu ao art. 21-A o seu procedimento. Identificada a exploração não autorizada, a SPA lavra auto de constatação de irregularidade e expede notificação de bloqueio às instituições financeiras e de pagamento, que devem, em até vinte e quatro horas, indisponibilizar os valores existentes e interromper novas transações. O cumprimento é reportado em até quarenta e oito horas, com comunicação simultânea ao Banco Central para fins de supervisão. Segue-se processo administrativo, conduzido no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com contraditório e ampla defesa, podendo culminar na declaração de perdimento dos valores, a ser requerida em juízo pela Advocacia-Geral da União. Os recursos declarados perdidos destinam-se ao Fundo Nacional de Segurança Pública. A regulamentação operacional coube ao Conselho Monetário Nacional, cuja Resolução nº 5.320/2026, com vigência a partir de 28 de agosto de 2026, detalhou a execução dos bloqueios sobre contas de depósito, poupança, contas de pagamento pré-pagas e contas de registro.

7. BRASIL. Decreto nº 13.033, de 2026.

Duas peças completam o cerco. A Portaria MF nº 1.766/2026 estendeu às instituições financeiras que derem curso à movimentação de recursos de bets ilegais a responsabilidade tributária solidária pelas obrigações dos operadores, deslocando o custo do descumprimento para dentro do sistema financeiro e transformando cada instituição de pagamento em gatekeeper involuntário do regime. E a Resolução CMN nº 5.298/2026⁸ fechou uma rota lateral de arbitragem regulatória ao vedar a oferta de contratos derivativos vinculados a eventos esportivos, políticos ou sociais, impedindo que a aposta retornasse ao mercado disfarçada de instrumento financeiro. O primeiro teste de estresse do novo arsenal veio dias depois do decreto: a Operação Conto da Sorte, deflagrada em 18 de junho de 2026. Ela alcançou o bloqueio de cinquenta mil sítios eletrônicos, a interrupção das atividades de trezentos e cinquenta operadores e a identificação de trinta e sete instituições financeiras que movimentavam os recursos ilícitos.

Para o jurista, a síntese da seção é conceitual. O direito brasileiro das bets deslocou a pergunta central da fiscalização: já não se indaga apenas quem opera ilegalmente, mas quem financia, quem processa o pagamento, quem promove e quem falhou em impedir. É a responsabilização da cadeia, técnica que o leitor reencontrará na regulação das plataformas e na cibersegurança, e que constitui, talvez, a marca mais distintiva do enforcement na nova ordem computacional. Quando a conduta é digital e o infrator é fluido, o direito captura os nós estáveis da infraestrutura, financeira, publicitária e tecnológica, que tornam a conduta possível.

NA PRÁTICA. O checklist regulatório de uma operadora autorizada

O caso: uma operadora obteve autorização da SPA no fim de 2025 e contrata sua banca para estruturar o programa de conformidade em 2026. O que não pode faltar?

1. Perímetro da outorga: conferência das marcas autorizadas (até três), dos domínios bet.br correspondentes e do prazo de cinco anos, com calendário de renovação e de recolhimento da taxa de fiscalização.
2. Cadastro e impedidos: identificação com validação documental e reconhecimento facial (art. 23), rotina de conheça seu cliente (arts. 24 e 25) e integração plena ao Módulo de Impedidos do SIGAP, bloqueando menores, pessoas com influência sobre resultados, agentes da regulação, autoexcluídos e beneficiários de programas sociais, nos termos da Portaria SPA/MF nº 2.217/2025.
3. Publicidade: filtro triplo de conformidade, vedações legais de conteúdo, Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e Anexo X do CONAR, com atenção absoluta à blindagem do público infantojuvenil, reforçada pela cautelar do STF e pelos deveres de aferição etária do ECA Digital.

8. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução nº 5.298, de 2026.

4. Jogo responsável: advertências, limites, canais de apoio, monitoramento de comportamento de risco e integração à Plataforma Centralizada de Autoexclusão, com trilhas de auditoria que documentem cada intervenção.

5. Dinheiro e integridade: vedação de apostas a crédito e de bônus de captação, monitoramento de padrões atípicos de apostas com reporte à SPA e integração aos sistemas do art. 24-A, triagem de parceiros de pagamento à luz da responsabilidade solidária da Portaria MF nº 1.766/2026 e abstenção de produtos que tangenciem os derivativos de eventos vedados pela Resolução CMN nº 5.298/2026.

A moral do caso: no mercado das bets, o compliance não é acessório reputacional, é a própria condição de sobrevivência da outorga.

7. INTEGRIDADE ESPORTIVA E MANIPULAÇÃO DE RESULTADOS

A aposta esportiva tem uma vulnerabilidade que os jogos de cassino não têm: o seu gerador de resultados é humano. Onde há atletas, árbitros e dirigentes, há a possibilidade de corromper o evento sobre o qual se aposta, e a manipulação de resultados é, por isso, o risco existencial do produto: corrompida a incerteza, morre o esporte e morre a aposta. O direito brasileiro despertou para o tema pela via do escândalo: a Operação Penalidade Máxima, deflagrada pelo Ministério Público de Goiás a partir de 2023, revelou esquemas de aliciamento de jogadores para a prática de eventos pontuais manipuláveis, como cartões e pênaltis, e precipitou a maturação normativa que a Lei nº 14.790/2023 consolidaria.

O regime repressivo assenta-se hoje na Lei Geral do Esporte, Lei nº 14.597/2023⁹, que abriga os crimes contra a integridade das competições, herdeiros atualizados dos tipos do Estatuto do Torcedor: fraudar resultado, dar, prometer ou aceitar vantagem para alterar o desfecho de competição e condutas correlatas. A Lei nº 14.790/2023 somou-lhe o braço preventivo, endereçado aos operadores: deveres de monitoramento de padrões atípicos de apostas, de comunicação às autoridades e às entidades esportivas e de colaboração com as investigações, adensados, em 2026, pela integração obrigatória a sistemas de monitoramento prevista no art. 24-A. A arquitetura reproduz a lógica de toda a supervisão contemporânea: quem enxerga o fluxo, no caso o operador, torna-se sentinela legal do bem jurídico.

O terceiro pilar é subjetivo: o rol de impedidos de apostar, já examinado na seção 2, retira do mercado precisamente as pessoas capazes de transformar informação privilegiada ou influência sobre o jogo em vantagem de apostador, de atletas e árbitros a dirigentes e detentores de acesso aos

9. BRASIL. Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte).

sistemas. E o quarto é institucional: as entidades de administração do desporto estruturaram unidades e protocolos de integridade, conectados às redes internacionais de monitoramento de apostas que cruzam, em escala global, os movimentos anômalos de mercado com os eventos de campo, e celebraram com os operadores acordos de compartilhamento de alertas.

Resta, nesse campo, uma fronteira patrimonial ainda mal resolvida, já referida na seção 3: a contrapartida de 7,3% do arrecadado destinada ao ecossistema esportivo pelo uso de nomes, marcas e imagens em apostas. A controvérsia sobre o rateio, que manteve centenas de milhões de reais represados, é juridicamente mais interessante do que parece: discute-se, no fundo, quem é o titular do insumo essencial do mercado de apostas esportivas, se a entidade organizadora, o clube ou o atleta. A questão dialoga com o direito de arena e com os direitos da personalidade, e provavelmente exigirá solução legislativa específica.

8. PERSPECTIVA COMPARADA: REINO UNIDO, MALTA E COLÔMBIA

Três experiências estrangeiras iluminam, por contraste, as escolhas brasileiras. O Reino Unido é o laboratório maduro. O Gambling Act 2005 liberalizou o mercado sob a supervisão da Gambling Commission, com licenciamento por vertical de atividade, e construiu ao longo de duas décadas o mais denso repertório mundial de instrumentos de proteção. Estão nele o sistema nacional de autoexclusão GamStop, antecedente direto da plataforma centralizada brasileira, os deveres de interação com o cliente em risco e as verificações de vulnerabilidade financeira. A revisão iniciada pelo White Paper de 2023 completou o ciclo com limites máximos de aposta por rodada nos cassinos online, implantados entre 2024 e 2025 e reduzidos para os jovens adultos, e com a contribuição compulsória dos operadores, em vigor desde 2025, destinada a financiar pesquisa, prevenção e tratamento do jogo problemático. A lição britânica é dupla: a proteção eficaz é a que se incorpora ao produto, e o custo social do jogo deve ser financiado pelo próprio setor, de modo estável e finalístico.

Malta é o contraponto: o modelo do hub exportador. Com o Gaming Act de 2018 e a Malta Gaming Authority, o pequeno Estado mediterrâneo converteu-se na capital regulatória do jogo online europeu, licenciando operadores e fornecedores de tecnologia que servem a dezenas de mercados. O modelo rende receitas e empregos, mas cobra o preço do atrito: a legislação de 2023 que buscou blindar os operadores malteses contra a

execução de sentenças estrangeiras, o chamado Bill 55, colocou o país em rota de colisão com tribunais de outros Estados-membros e com o direito da União Europeia. Para o Brasil, Malta é sobretudo um espelho invertido: o regime nacional exigiu sede e administração no país e domínio próprio justamente para evitar a condição de mercado servido de fora, sem regulador ao alcance.

A Colômbia é o precedente regional. Pioneira na América Latina, regulou as apostas online a partir de 2016, sob a autoridade do Coljuegos e a lógica constitucional do monopólio rentístico dos jogos em favor da saúde pública, herdada da Ley 643 de 2001, e alcançou índices de canalização exemplares, com o mercado legal absorvendo a imensa maioria da demanda. A experiência recente colombiana oferece também a advertência: a tributação emergencial dos depósitos dos apostadores, adotada por decreto em 2025, reacendeu o alerta clássico de que o excesso de carga sobre o canal legal realimenta o mercado ilegal, exatamente o equilíbrio que a escalada moderada da lei complementar brasileira procurou preservar.

Da comparação resulta um balanço honesto da posição brasileira. O Brasil está na fronteira, ou além dela, em identificação do apostador, com o reconhecimento facial obrigatório, na vedação do crédito e dos bônus de captação, na autoexclusão centralizada e, sobretudo, na asfixia financeira do mercado ilegal, cujo desenho de 2026 não encontra paralelo de igual densidade. Está atrás, porém, em três frentes que a experiência madura recomenda. A primeira é o financiamento estável e finalístico de pesquisa, prevenção e tratamento do transtorno do jogo, que entre nós ainda depende de destinações orçamentárias genéricas. A segunda, os limites de produto, como tetos de aposta e de depósito por período, que o regime brasileiro ainda não impôs de forma geral. E a terceira, a avaliação contínua de impacto, que transforme os dados do SIGAP em política pública baseada em evidência. É a agenda da segunda geração do direito brasileiro das bets.

9. SÍNTESE DOGMÁTICA DO CAPÍTULO

1. A aposta de quota fixa é modalidade lotérica e serviço público de titularidade da União (Lei nº 13.756/2018), explorável em ambiente concorrencial mediante autorização onerosa, sem licitação e sem limite de agentes: outorga de até R\$ 30 milhões, cinco anos, até três marcas (Lei nº 14.790/2023, art. 8º).