MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC nº 24/2026

Assunto: Subsídios técnico-jurídicos sobre a regulamentação das apostas de quota fixa relacionadas a eventos esportivos (Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023), com proposta de equiparação do regime publicitário ao já aplicável a tabaco, bebidas alcoólicas e medicamentos e de criação de fundo vinculado ao Sistema Único de Saúde, com referência às ADIs nº 7.721, 7.723 e 7.749/STF.

1 – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica tem por finalidade apresentar o posicionamento institucional da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) com relação ao atual estágio da política pública de regulamentação das apostas de quota fixa relacionadas a eventos esportivos, instituída pela Lei nº 13.756/2018 e substancialmente alterada pela Lei nº14.790/2023, popularmente conhecida como “Lei das Bets”.

A exposição desenvolve-se em perspectiva institucional própria da PFDC, no que tange à proteção integral de crianças e adolescentes, a defesa do direito à saúde, a tutela do consumidor e das pessoas em situação de vulnerabilidade e a proteção dos beneficiários de programas sociais, e destina-se a subsidiar tanto a atuação do Ministério Público Federal no

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.721, 7.723 e 7.749, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, quanto o debate legislativo em curso no Congresso Nacional.

O exame que se segue parte de uma premissa metodológica. A avaliação da suficiência protetiva de uma política pública não se faz pelo exame isolado do texto normativo, mas pela confrontação entre os objetivos declarados e os resultados verificados. Por isso a nota percorre o histórico legislativo, mapeia a situação atual nas dimensões jurídica, econômica e sanitária, analisa o processo de formação da política e somente então formula o juízo de constitucionalidade e as sugestões de aperfeiçoamento.

A nota informa as razões pelas quais a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão se consorcia com as manifestações institucionais da Procuradoria-Geral da República já lançadas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.721, 7.723 e 7.749, mas destaca a relevância de duas medidas concretas e inadiáveis de aperfeiçoamento, entre os mecanismos regulatórios sugeridos no item 9, em caso de subsistência do arcabouço jurídico que autoriza o atual regime de apostas. A primeira consiste em submeter a publicidade e o patrocínio das apostas de quota fixa, no âmbito de eventos desportivos, às mesmas restrições já impostas pela legislação vigente à publicidade de produtos derivados do tabaco, de bebidas alcoólicas e de medicamentos, nos termos da Lei nº 9.294/1996. A segunda consiste na criação de fundo vinculado ao custeio, pelo Sistema Único de Saúde, das despesas decorrentes dos danos associados ao jogo.

2 – O PERCURSO HISTÓRICO DO TRATAMENTO NORMATIVO DO JOGO NO BRASIL

2.1 – A regra histórica da proibição e suas exceções pontuais

O ordenamento jurídico brasileiro tratou o jogo de azar, por quase um século, sob a lógica da proibição geral, sujeita a exceções pontuais e nominadas. O Decreto-Lei nº3.688, de 1941, que instituiu a Lei das Contravenções Penais, tipificou no art. 50 a exploração de jogos de azar como contravenção, o que permanece formalmente em vigor. Os cassinos, autorizados a funcionar entre 1933 e 1946, foram vedados pelo Decreto-Lei nº 9.215, de 1946, e a proibição não foi revista desde então.

As exceções a esse regime foram sempre expressas e limitadas. O Decreto-Lei nº 204, de 1967, atribuiu à Caixa Econômica Federal a exploração da Loteria Federal como

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

serviço da União. A Lei nº 7.291, de 1984, manteve a licitude das apostas em corridas de cavalo. Nenhuma dessas exceções alterou a regra, qual seja, a de que fora das hipóteses expressamente autorizadas, a exploração de jogos de azar permaneceu vedada.

A Constituição de 1988 consolidou essa reserva ao atribuir à União, no art. 22, inciso XX, competência privativa para legislar sobre sistemas de sorteios. O Supremo Tribunal Federal fixou, em jurisprudência reiterada, que essa expressão alcança os jogos de azar, as loterias e as modalidades similares[1]. Essa reserva de competência aplica-se à disciplina dos sistemas de sorteios em si, circunstância retomada no item 7.5 a propósito da ADI 7.971.

2.2 – O precedente dos bingos: liberalização, desvio de finalidade e retorno à proibição

A história normativa brasileira registra um precedente direto de liberalização pontual do jogo, cujo desfecho merece consideração na avaliação da política atual. A Lei nº8.672, de 1993[2], autorizou a exploração de bingos vinculada ao financiamento de entidades desportivas, excepcionando pontualmente a proibição geral do jogo de azar. A justificativa legislativa declarada era o fomento ao esporte, o mesmo fundamento hoje invocado para a destinação de parcela da arrecadação das apostas de quota fixa àquela área.

A operação dos bingos no Brasil, ao longo da década de 1990, foi marcada por episódios de desvio de finalidade e de fiscalização insuficiente, o que levou à edição da Lei nº9.615, de 1998, que alterou a competência para regular e autorizar a atividade, e, na sequência, da Lei nº 9.981, de 2000, que determinou a não renovação das licenças já concedidas, sinalizando o encerramento gradual da atividade.

O episódio encerrou-se com a edição, em 2007, da Súmula Vinculante nº 2, que fixou a inconstitucionalidade de qualquer disciplina normativa estadual ou distrital sobre sorteios, inclusive bingos, com o que a atividade retornou à proibição geral[3]. A sequência é instrutiva no sentido de que uma exceção legal pontual, justificada por fomento setorial específico, evoluiu para práticas dissociadas da finalidade declarada e culminou em revogação, de fato, da liberalidade. O precedente não autoriza, por si só, conclusão sobre o desfecho da atual regulamentação das apostas de quota fixa, mas fornece parâmetro histórico

---

1 STF. Súmula Vinculante nº 2: "É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias."

2 BRASIL. Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, institui normas gerais sobre desportos. Revogada pela Lei nº9.615, de 1998.

3 STF. Súmula Vinculante nº 2, op. cit.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

relevante para a avaliação de suficiência protetiva desenvolvida nesta nota, ou seja, arranjos legais que autorizam atividade de jogo mediante contrapartida setorial declarada tendem a exigir, com o tempo, correções regulatórias mais severas do que as inicialmente previstas.

Até a edição da Lei nº 13.756/2018, portanto, prevalecia no ordenamento a proibição do jogo de azar, ressalvadas as loterias exploradas pela União e pelos Estados, o período dos bingos entre 1993 e 2007, e as corridas de cavalo. A autorização das apostas de quota fixa representa ruptura com essa tradição normativa consolidada.

2.3 – A Lei nº 13.756/2018

A modalidade lotérica, disciplinada pelos arts. 29 a 33 da Lei nº 13.756[4], denominada apostas de quota fixa, consiste em sistema de apostas em torno de eventos reais ou virtuais em que é definido, no momento da efetivação da aposta, quanto o apostador poderá ganhar no caso de acerto (art. 29, § 1º, da Lei n. 13.756/2018).

As apostas de quota fixa consistem em sistema no qual, no momento em que a aposta se efetiva, já se define o montante que o apostador poderá receber em caso de acerto do prognóstico relativo a evento real ou virtual (art. 29, § 1º, da Lei nº 13.756/2018). A disciplina legal distingue dois elementos que compõem essa modalidade. O primeiro é a própria aposta, conceituada como o ato pelo qual se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio (art. 2º, inciso I, da Lei nº 14.790/2023). O segundo é a quota fixa, definida como o fator de multiplicação do valor apostado que estabelece, para cada unidade de moeda nacional apostada, o montante a ser recebido pelo apostador em caso de premiação (art. 2º, inciso II, da Lei nº 14.790/2023).

Trata-se, em síntese, de modalidade em que o apostador destina determinada quantia a jogos ou eventos, de forma presencial ou por meio de plataformas digitais, com expectativa de retorno superior ao valor investido. Essa lógica de funcionamento tende a estimular a reiteração dos aportes, na medida em que transmite ao apostador a compreensão, de fácil apreensão, de que o incremento do valor apostado implica o incremento correspondente da recompensa esperada.

[4] BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 23/07/26.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, resultou da conversão de projeto cujo objeto principal era o Fundo Nacional de Segurança Pública. A autorização das apostas de quota fixa relativas a eventos reais de temática esportiva foi inserida nesse contexto, qualificando a atividade como modalidade lotérica sob a forma de serviço público, explorável em regime concorrencial mediante autorização onerosa do Ministério da Fazenda.

O art. 30 da lei, na redação original de 2018, destinava o produto da arrecadação, calculado sobre o valor total apostado, prioritariamente ao pagamento de prêmios, com pequenas frações reservadas ao Fundo Nacional de Segurança Pública e a entidades desportivas, além de uma parcela para o custeio do operador, sem qualquer destinação específica à área da saúde.

Foi somente a Lei nº 14.790/2023[5] que alterou substancialmente o art. 30, introduzindo a sistemática hoje vigente, segundo a qual o produto da arrecadação, deduzidos os valores de premiação e de imposto de renda, é repartido entre a cobertura de despesas do agente operador e um conjunto de destinações específicas, dentre as quais 36% à área do esporte, 28% ao turismo, 10% à educação, 10% à seguridade social e 1% ao Ministério da Saúde, este último destinado a medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos.

A Lei Complementar nº 224/2025[6] promoveu ajustes adicionais na repartição entre a cobertura de despesas do agente operador e a seguridade social, sem alterar a destinação específica à saúde. Essa distribuição, portanto, não é originária da Lei nº13.756/2018, mas resultado de alterações legislativas supervenientes, circunstância retomada, sob perspectiva crítica, no item 7.1.

A lei condicionou a plena eficácia dessas disposições à edição de regulamentação pelo Poder Executivo, prevista para ocorrer em até dois anos. O prazo não foi observado e a atividade permaneceu, entre 2018 e 2023, sem disciplina infralegal completa, período no qual operadores estrangeiros atuavam no mercado brasileiro sob regulação de outras jurisdições, sem recolhimento de tributos no país e sem sujeição a mecanismo protetivo

[5] BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768/1971 e 13.756/2018 e a Medida Provisória nº 2.158-35/2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra nº 247-J, 30 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm. Acesso em: 23/07/26.

[6] BRASIL. Lei Complementar nº 224, de 22 de dezembro de 2025. Altera o art. 30, § 1º-A, da Lei nº 13.756, de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp224.htm. Acesso em: 23/07/26.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

nacional. A regulamentação efetiva somente veio com a Lei nº 14.790/2023, examinada no item seguinte.

2.4 – A Lei nº 14.790/2023 e a ampliação do objeto regulatório

A regulamentação efetiva do setor iniciou-se com a Medida Provisória nº1.182, de 2023, que perdeu vigência por decurso de prazo sem apreciação do Congresso Nacional e se consolidou com a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. O diploma disciplinou critérios de licenciamento, exigiu sede no Brasil e comprovação de capacidade técnica e financeira das operadoras, estabeleceu deveres de combate à lavagem de dinheiro e assegurou, no art. 27, os direitos do consumidor previstos no respectivo Código de Defesa. O art. 26 vedou a participação, como apostador, dentre outros, de menores de 18 anos de idade e de pessoa diagnosticada com transtorno de jogo mediante laudo de profissional de saúde mental habilitado.

A alteração de maior repercussão sanitária, contudo, não foi de natureza procedimental, mas de objeto. A Lei nº 13.756/2018 autorizava exclusivamente apostas sobre eventos reais de temática esportiva. O art. 3º da Lei nº 14.790/2023 estendeu a autorização aos denominados eventos virtuais de jogos on-line e o art. 2º, inciso VIII, definiu essa categoria como o canal eletrônico que viabiliza aposta virtual em jogo cujo resultado é determinado pelo desfecho de evento futuro aleatório, a partir de gerador randômico de números, símbolos, figuras ou objetos.

Essa definição passou a abranger produtos de perfil de risco substancialmente distinto das apostas esportivas, entre os quais jogos de cassino virtual, caça-níqueis eletrônicos e jogos de resolução instantânea, caracterizados por ciclos de altíssima frequência e mecânicas de recompensa intermitente. A ampliação do objeto ocorreu no curso da tramitação legislativa, sem que se tenha produzido, no processo de elaboração da lei, estudo de impacto sanitário específico para essa nova categoria de produtos, nem regime diferenciado de risco entre as modalidades ora reunidas sob rubrica única. A questão é retomada, sob perspectiva crítica, no item 7.4.

2.5 – A produção normativa infralegal e o controle concentrado

A partir de 2024, a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda editou sucessão de atos destinados a suprir lacunas protetivas da lei. Destacam-se a Portaria

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024[7], que fixou diretrizes de jogo responsável e de publicidade; a Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024[8], que restringiu a exploração às pessoas jurídicas autorizadas ou requerentes; e a Portaria SPA/MF nº 1.964, de 3 de julho de 2026[9], que instituiu advertências sanitárias obrigatórias nas peças publicitárias.

O marco regulatório passou a ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade. Em 2024 foram ajuizadas a ADI 7.721, pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, a ADI 7.723, pelo Partido Solidariedade e a ADI 7.749, pelo Procurador-Geral da República[10]. Em 12 de novembro de 2024, o Ministro Luiz Fux, relator das três ações, deferiu parcialmente medida cautelar, referendada à unanimidade pelo Plenário em 18 de novembro de 2024, para determinar a aplicação imediata da vedação de publicidade dirigida a crianças e adolescentes e a adoção de medidas que impedissem a utilização de recursos de programas sociais nas apostas.

Realizou-se audiência pública nos dias 11 e 12 de novembro de 2024, com participação de especialistas, entidades do setor, órgãos de governo e instituições de pesquisa. O julgamento de mérito das três ações é esperado para o segundo semestre de 2026.

3 – O ESTÁGIO ATUAL DA POLÍTICA PÚBLICA

3.1 – A dimensão jurídica

A política pública encontra-se em estágio de disputa normativa não consolidada. Levantamento realizado a partir das bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal identificou, entre 2023 e 2025, 189 projetos de lei que tratam direta ou indiretamente da regulamentação, restrição ou responsabilização do setor de apostas, número

---

7 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024. Estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º ago. 2024.

8 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024. Institui as condições e os prazos de adequação para as pessoas jurídicas que explorem a modalidade lotérica de apostas de quota, com vigência a partir de 17 de setembro de 2024.

9 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 1.964, de 3 de julho de 2026. Institui advertências sanitárias obrigatórias, com ocupação mínima de 10% da peça publicitária, com vigência a partir de 17 de julho de 2026.

10 BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. Petição inicial da ADI 7.749/DF (AJCONST/PGR n. 1475005/2024), subscrita pelo Procurador-Geral da República Paulo Gonet Branco em 11 de novembro de 2024.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

quatro vezes superior ao registrado em 2023[11]. Desses, 145 tramitam na Câmara dos Deputados e 44 no Senado Federal.

Em novembro de 2024 foi instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado Federal para investigar a influência das apostas no orçamento das famílias, possíveis vínculos com organizações criminosas e o papel de influenciadores digitais na promoção dessas atividades. Em 12 de junho de 2025, o relatório final foi rejeitado, encerrando-se os trabalhos sem adoção de medidas ou indiciamentos formais[12]. A documentação produzida foi encaminhada ao Ministério Público Federal, à Polícia Federal e à Presidência do Supremo Tribunal Federal.

Merecem registro duas proposições em curso. O Projeto de Lei nº 2478, de 2026[13], propõe vedação ampla da comunicação mercadológica e do patrocínio esportivo e cultural, com classificação de risco dos produtos. O Projeto de Lei nº 4583, de 2024[14], cria o Programa Nacional de Assistência Integral às Pessoas com Transtorno de Jogo, com financiamento por percentual da arrecadação do setor.

3.2 – A dimensão econômica

O mercado brasileiro tornou-se, já no primeiro ano de operação regulada, um dos maiores do mundo. Segundo dados da Receita Federal do Brasil, a arrecadação tributária do setor de exploração de jogos de azar e apostas passou de R$ 38 milhões, entre fevereiro e setembro de 2024, para R$ 6,8 bilhões no mesmo período de 2025[15], variação de cento e oitenta vezes em um ano. Em julho de 2025, a arrecadação mensal do setor aproximou-se da observada nos setores de fabricação de bebidas e de produtos do fumo.

---

11 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo: Análise político-econômica da regulamentação de apostas online e seus impactos para a saúde da população brasileira. Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS); Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental; Umane, 2025.

12 BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets (RQS nº 680/2024). Relatório Final, de relatoria da Senadora Soraya Thronicke. Brasília: Senado Federal, 2025. Rejeitado pelo colegiado em 12 jun. 2025.

13 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2478, de 19 de maio de 2026. Altera a Lei nº 14.790/2023 para dispor sobre a proteção da saúde mental, do consumidor e da economia familiar no ambiente de apostas de quota fixa. Tramita em conjunto com o PL nº 2470/2026, no Senado Federal.

14 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4583, de 2024. Cria o Programa Nacional de Assistência Integral às Pessoas com Transtorno de Jogo. Aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 13 de maio de 2026 e encaminhado ao Senado Federal.

15 BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Análise da arrecadação das Receitas Federais Setembro/2025. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2025. Acesso em 23/07/26.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

A contribuição para o mercado de trabalho formal, por outro lado, mostrou-se reduzida. Dados da Relação Anual de Informações Sociais indicam a existência de 1.144 empregos formais ativos em 60 empresas ao final de 2024, média de 19 empregados por empresa. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 84% dos trabalhadores do setor não contribuem para a previdência social, proporção quarenta e oito pontos percentuais superior à média nacional. De cada R$291 de receita obtida pelas operadoras, R$ 1 converte-se em salário formal[16].

O volume movimentado pelas famílias é expressivo. Segundo o Banco Central do Brasil, as famílias brasileiras destinaram em torno de R$240 bilhões a apostas ao longo de 2024[17]. Estimativa do Instituto de Referência em Internet e Sociedade aponta que o setor varejista deixou de faturar R$103 bilhões em razão desse deslocamento de recursos[18]. Levantamento divulgado em 2025 indicou que 13% dos inquilinos deixaram de pagar ou atrasaram aluguel por causa de apostas[19] e que 34% dos jovens entre dezoito e trinta e cinco anos que pretendiam iniciar curso de graduação adiaram esses planos em razão de gastos com apostas[20].

A pesquisa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) revelou que 1,8 milhão de brasileiros se tornaram inadimplentes ao comprometer a renda com as apostas on-line. Desse total, as mais afetadas foram as famílias mais pobres, cujo percentual de inadimplência saiu de 26% em janeiro de 2024 para 30% em dezembro do mesmo ano[21].

3.3 – A dimensão sanitária em síntese

Os indicadores sanitários, detalhados no item 4, apontam expansão do dano. Em torno de 10,9 milhões de brasileiros apresentam algum nível de envolvimento com jogos de aposta com potencial de causar danos e aproximadamente 1,4 milhão preenchem os

---

16 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), dados referentes ao subsetor de exploração de jogos de azar e apostas (CNAE 9200-3/99), posição em 31 dez. 2024.

17 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit.

18 INSTITUTO DE REFERÊNCIA EM INTERNET E SOCIEDADE (IRIS). O panorama das bets: janeiro de 2025.BeloHorizonte:IRIS,2025.Disponívelem:https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/panorama-das-bets-janeiro-de-2025/. Acesso em: 23/07/26.

19 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit.

20 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit.

21 BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets (RQS nº 680/2024). Relatório Final, de relatoria da Senadora Soraya Thronicke. Brasília: Senado Federal, 2025. Rejeitado pelo colegiado em 12 jun. 2025.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

critérios diagnósticos do transtorno de jogo (*Gambling Disorder*)[22]. O Ministério da Saúde projeta crescimento de 104% nos atendimentos por transtorno do jogo na Rede de Atenção Psicossocial até 2028[23].

4 – A DIMENSÃO SANITÁRIA: O JOGO COMO PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA

4.1 – O transtorno do jogo na nosologia médica

O código 6C50 da Organização Mundial da Saúde (OMS) refere-se ao Transtorno do Jogo (também conhecido como ludopatia ou vício em apostas e jogos) na classificação CID-11, caracterizando-o como padrão de comportamento persistente ou recorrente que prejudica significativamente o funcionamento pessoal, familiar, social, educacional ou ocupacional[24]. Trata-se de uma condição psicológica caracterizada pela incapacidade de controlar o impulso de jogar, mesmo diante de consequências negativas significativas para a vida pessoal, profissional, financeira e social do indivíduo.

O Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais da Associação Americana de Psiquiatria, em sua quinta edição revisada, situa-o entre as dependências comportamentais, exigindo ao menos quatro critérios manifestados em doze meses, entre os quais a necessidade de apostar valores crescentes, a perda de controle, as mentiras para encobrir o comportamento e o comprometimento de relações ou oportunidades[25].

No Sistema Único de Saúde, os atendimentos são registrados sob os códigos CID F63, jogo patológico, e CID Z72.6, mania de jogos e apostas. A classificação nosológica é juridicamente relevante porque situa o objeto da regulamentação no campo dos produtos capazes de gerar dependência, atraindo o regime constitucional de proteção examinado no item 6.

4.2 – Os mecanismos neurobiológicos da dependência

---

22 UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP). III Levantamento Nacional sobre o Uso de Álcool e Outras Drogas (LENAD III): jogos de aposta na população brasileira. São Paulo: UNIFESP, Departamento de Psiquiatria, Centro de Pesquisa em Álcool e Drogas, 2025. Disponível em: https://lenad.uniad.org.br/. Acesso em: 23/07/26.

23 BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório Executivo da Agenda "Jogos e Apostas: Impacto e Estratégias para a SaúdePública".Brasília:MS,jul.2025.Disponívelem:https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/2025/relatorio-executivo-agenda-jogos-e-apostas.pdf. Acesso em: 23/07/26.

24 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit.

25 ASSOCIAÇÃO AMERICANA DE PSIQUIATRIA, 2023 apud ROSA et al., 2025, p. 14-15.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

A literatura especializada demonstra que os mecanismos químicos de desenvolvimento da dependência do jogo, no nível dos centros cerebrais receptores de dopamina, operam de maneira semelhante aos da dependência de substâncias químicas[26]. Jogadores compulsivos entram em crise diante da privação da atividade e experimentam diminuição da capacidade cognitiva, tal como dependentes químicos, com risco de recaída equivalente. Em ambas as hipóteses, a privação produz inquietação e irritabilidade.

Uma evidência médica particularmente ilustrativa dessa identidade de mecanismo encontra-se na psicofarmacologia. A literatura registra que medicamentos utilizados por pacientes acometidos de doença de Parkinson, a exemplo do pramipexol, que atuam sobre o sistema dopaminérgico, podem provocar o surgimento de compulsões, inclusive a compulsão pelo jogo, precisamente pelas alterações que produzem no mecanismo cerebral de avaliação de riscos e recompensas[27]. O dado é relevante para a análise de proporcionalidade desenvolvida no item 6.3, pois demonstra que a semelhança entre a dependência do jogo e a dependência química não é metáfora, mas identidade de substrato neurobiológico.

O ambiente digital potencializa o risco. Nas apostas realizadas por meio de dispositivos móveis não existem as barreiras físicas presentes em estabelecimentos tradicionais, o que reduz os pontos de decisão que levariam a pessoa a refletir sobre a conduta[28]. A disponibilidade permanente, vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, associada ao relativo anonimato e à ausência de limites territoriais, eleva o risco especialmente para quem já se encontra em situação de vulnerabilidade.

Essa convergência entre a vulnerabilidade neurobiológica do sistema de recompensa e a engenharia comportamental hiperestimulante das plataformas digitais cria, portanto, um cenário propício para a escalada do vício em larga escala. Quando se transpõe essas evidências clínicas e estruturais para o panorama macrossocial, compreende-se que a

---

[26] GRANT, Jon E.; CHAMBERLAIN, Samuel R. Gambling Disorder and Its Relationship with Substance Use Disorders: Implications for Nosological Revisions and Treatment. The American Journal on Addictions, v. 24, n. 2, p. 126-131, 2015.

[27] KONTOANGELOS, K.; ECONOMOU, M.; PAPAGEORGIOU, C. Pathological Gambling after Administration of Pramipexole. Case Reports in Clinical Medicine, v. 7, p. 349-351, 2018.

[28] PÓVOA, Luciano; MELO, Gabriel Penna Firme de; ESHER, Haroldo de Brito; SIMÕES, Rafael Augusto. O Mercado de Apostas Esportivas on-line: impactos, desafios para a definição de regras de funcionamento e limites. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, Consultoria Legislativa do Senado Federal, mar. 2023.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

dependência deixou de ser um risco meramente individual e alcançou contornos de um desafio de saúde pública.

É precisamente essa arquitetura aditiva de fácil acesso que explica a rápida e massiva adesão às plataformas virtuais no país, fenômeno cujas proporções e dados epidemiológicos passam a ser analisados a seguir.

4.3 – A prevalência no Brasil

O III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas, conduzido pela Universidade Federal de São Paulo entre 2022 e 2023, constitui a principal base epidemiológica disponível. Segundo o estudo, 25,9% da população brasileira com quatorze anos ou mais já apostou alguma vez na vida, e 17,6% apostaram nos doze meses anteriores à pesquisa, o que corresponde a aproximadamente 28 milhões de pessoas[29]. Entre esses, os homens representam 64,8% e a maior concentração etária situa-se entre os 25 e 49 anos.

Mais de 9 milhões de brasileiros, 5,6% da população, utilizam sítios de apostas esportivas, o que torna essa a segunda modalidade mais popular, atrás apenas das loterias. O dado sanitariamente mais significativo diz respeito ao perfil de risco desses usuários, qual seja, entre os que utilizam plataformas de apostas esportivas, 66,8% apresentam comportamentos classificados como de risco ou problemáticos pela escala PGSI (*Problem Gambling Severity Index*), proporção muito superior à observada entre usuários de outras modalidades de jogo, que é de 26,8%[30].

A leitura desse indicador merece atenção. Dois em cada três usuários de plataformas de apostas esportivas já manifestam padrão de jogo com potencial de dano à saúde. A diferença de quarenta pontos percentuais em relação às demais modalidades sugere que o risco não decorre apenas da prática do jogo em si, mas das características específicas do produto ofertado, entre as quais a frequência de ciclos, a disponibilidade permanente e a arquitetura persuasiva das plataformas, examinada no item 7.3.

Do conjunto da população, estima-se que 7,3%, por volta de 10,9 milhões de pessoas, apresentam algum nível de envolvimento com jogos de aposta com potencial de

[29] UNIFESP. LENAD III, op. cit.
[30] *Ibidem*.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

causar danos e que 0,8%, aproximadamente 1,4 milhão de brasileiros, preenchem os critérios diagnósticos do transtorno de jogo[31].

4.4 – A concentração do dano sobre adolescentes e pessoas de baixa renda

Os dados revelam que o dano incide de forma desproporcional precisamente sobre os grupos que a Constituição determina proteger com prioridade. Entre os adolescentes que apostaram no último ano, 55,2% apresentaram indicativos de jogo problemático ou de risco, ao passo que entre adultos essa taxa é de 38,8%[32].

O número exige leitura atenta. O acesso de menores de dezoito anos às plataformas é legalmente proibido desde a origem do marco regulatório. A existência de contingente de adolescentes apostadores, mais da metade dos quais em situação de risco, demonstra que a proibição legal não encontrou correspondência em mecanismo técnico de implementação, tema retomado no item 7.3.

A variável renda produz efeito análogo. Entre pessoas que recebem até um salário mínimo, a prevalência de comportamentos de risco alcança 52,8%, mais do que o dobro da observada entre os que recebem acima de dois salários mínimos[33]. A sobreposição entre vulnerabilidade econômica e vulnerabilidade sanitária é particularmente onerosa, pois o mesmo grupo que dispõe de menos recursos para absorver perdas financeiras é aquele que apresenta maior probabilidade de desenvolver padrão de jogo problemático.

A exposição publicitária antecede e alimenta esse quadro. A pesquisa TIC Kids Online Brasil, divulgada em outubro de 2025 pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, apurou que 53% das pessoas entre 9 e 17 anos relataram ter visto publicidade de jogos de apostas na internet, sobretudo em redes sociais, com incidência de 63% entre adolescentes de 15 a 17 anos[34].

4.5 – Suicídio, depressão e a extensão familiar do dano

Revisões sistemáticas internacionais documentam a associação entre transtorno do jogo e agravamento de quadros de ansiedade, depressão e risco de suicídio. A literatura

---

31 *Ibidem.*

32 *Ibidem.*

33 *Ibidem.*

34 NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.br). Pesquisa sobre o uso da Internet por crianças e adolescentes no Brasil: TIC Kids Online Brasil 2025. Disponível em: https://cetic.br/pt/arquivos/kidsonline/2025/criancas/. Acesso em: 23/07/26.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

registra ainda conjunto amplo de danos associados consistentes em endividamento, perda de economias, falência pessoal, conflitos em relacionamentos, negligência parental, divórcio, sentimento de culpa e sofrimento, perda de sono, ausência de autocuidado, redução de desempenho laboral e escolar, violência e criminalidade[35].

Editorial publicado na revista The Lancet consigna que a carga de doença causada pelas apostas pode ser comparável à de transtornos como depressão e alcoolismo, considerados os danos financeiros, emocionais e sociais e que pessoas em situação de vulnerabilidade são desproporcionalmente afetadas[36]. O mesmo texto adverte que indivíduos classificados como jogadores de baixo risco também acumulam prejuízos significativos, o que afasta a compreensão de que apenas o transtorno diagnosticado justificaria preocupação sanitária.

A Comissão sobre Jogo da The Lancet Public Health, publicada em 2024, qualificou o tema como ameaça à saúde pública negligenciada, pouco estudada e crescente, e instou governos a tratarem as apostas on-line como questão de saúde pública, tal como ocorre com o álcool e o tabaco[37]. Registrou que os danos associados ao jogo afetam não apenas a saúde e o bem-estar do indivíduo, mas também sua renda, seu patrimônio e seus relacionamentos, com consequências potencialmente vitalícias e aprofundamento das desigualdades sociais e de saúde.

De acordo com o Dossiê "*A Saúde dos brasileiros em jogo*", do custo social anual de R$ 38,8 bilhões associado aos danos das apostas, R$ 17 bilhões correspondem a mortes adicionais por suicídio, R$ 10,4 bilhões à perda de qualidade de vida decorrente de depressão e R$ 3 bilhões a tratamentos médicos para depressão[38]. Os custos vinculados à saúde somam R$30,6 bilhões, equivalentes a 78,8% do custo social total.

As estimativas são reconhecidamente conservadoras. Não foi possível mensurar danos como os causados aos relacionamentos e vínculos interpessoais, tampouco o

---

35 BROWNE, Matthew. Measuring Harm from Gambling and Estimating its Distribution in the Population. In: BOWDEN-JONES, Henrietta et al. (Org.). Harm Reduction for Gambling: A Public Health Approach. Londres: Routledge, 2020, p. 14-22.

36 LIVINGSTONE, C.; RINTOUL, A. Gambling: a harmful commodity. The Lancet, Londres, v. 401, n. 10393, p. 1510, 2023. DOI: 10.1016/S0140-6736(23)02516-3. Cf. também WARDLE, H. et al. The Lancet Public Health Commission on Gambling. The Lancet Public Health, Londres, v. 9, n. 5, p. e330-e344, 2024. DOI: 10.1016/S2468-2667(24)00167-1.

37 WARDLE et al., op. cit.

38 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit..

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

custo dos danos financeiros individuais para apostadores e familiares, que a literatura aponta como um dos mais relevantes[39].

O dano não se restringe ao apostador. Estimativas internacionais indicam que, em média, ao menos seis outras pessoas são negativamente afetadas por uma pessoa com comportamento de jogo problemático[40]. Considerado o universo de 1,4 milhão de brasileiros que preenchem os critérios diagnósticos do transtorno, o alcance do sofrimento ultrapassa 8 milhões de pessoas, entre cônjuges, filhos, pais e demais integrantes do núcleo familiar e comunitário.

4.6 – A pressão sobre a Rede de Atenção Psicossocial

Dados apresentados pelo Ministério da Saúde na Agenda Jogos e Apostas, promovida em julho de 2025, indicam aumento significativo dos atendimentos a pessoas com diagnóstico de transtorno do jogo e de mania de jogos de aposta na Rede de Atenção Psicossocial desde a legalização de 2018, com projeção de crescimento de 104% até 2028, passando de 10.553 para 21.949 atendimentos[41].

O Ministério Público Federal destacou, em audiência realizada em julho de 2026 na Comissão de Esporte da Câmara dos Deputados, que a ludopatia figura como a quarta dependência mais comum no país e que o Sistema Único de Saúde registrou aumento de 140% nos atendimentos relacionados a jogos e apostas compulsivas entre 2018 e 2025[42].

Esses números são reconhecidamente subnotificados e não contabilizam as pessoas que buscam atendimento a partir de sintomas isolados, sem diagnóstico formal. Ainda assim, pressionam a rede assistencial que já enfrenta subfinanciamento, escassez de profissionais especializados e desigualdade na distribuição dos serviços entre as regiões do país. Os Centros de Atenção Psicossocial e a Atenção Primária não dispõem de estrutura adequada para absorver a demanda crescente relacionada ao transtorno do jogo[43].

O reconhecimento dessa insuficiência consta de documento produzido pelo próprio Poder Executivo. O Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático, instituído pela Portaria MF nº 153, de

39 Ibidem.
40 Ibidem.
41 BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório Executivo, op. cit.
42 MPF. Impacto das bets: MPF defende ampliação de recursos destinados ao SUS para prevenção e tratamento de transtorno de jogos. Brasília: Procuradoria-Geral da República, Acesso em 23/07/2026.
43 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

2025, consignou em seu relatório final que o Sistema Único de Saúde ainda não conta com rede estruturada para o acolhimento e tratamento do transtorno do jogo[44].

Cabe registrar, por fim, que a Lei nº 14.790/2023, embora reconheça os danos das apostas à saúde mental e vede a participação de pessoa diagnosticada com transtorno de jogo, não assegurou recursos específicos para a Rede de Atenção Psicossocial[45]. A proteção normativa não veio acompanhada da correspondente proteção orçamentária.

5 – OS DANOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

A Lei nº 13.756/2018 destina ao Ministério da Saúde 1% da arrecadação sobre a receita bruta das operadoras para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos. A confrontação entre esse percentual e os custos efetivamente suportados pelo sistema público de saúde revela desproporção que compromete a sustentabilidade do arranjo.

A arrecadação tributária do setor entre fevereiro e setembro de 2025 alcançou R$ 6,8 bilhões, com projeção anual em torno de R$ 12 bilhões[46]. Os custos vinculados à saúde, estimados em R$30,6 bilhões anuais, superam em mais de quatro vezes essa arrecadação. O custo social completo, de R$38,8 bilhões, representa mais de três vezes o total arrecadado.

A equação merece enunciado direto. A atividade transfere ao Sistema Único de Saúde custo superior a quatro vezes aquilo que recolhe aos cofres públicos a título de tributo. O que se configura, portanto, não é apenas dano à saúde individual dos apostadores, mas lesão ao patrimônio público, na medida em que a coletividade financia o tratamento de agravos produzidos por atividade econômica privada que não internaliza os custos que gera.

Três circunstâncias agravam esse desequilíbrio. A primeira é que o repasse ao Ministério da Saúde é autodeclarado pelas operadoras. Até 25 de agosto de 2025, o valor

---

44 BRASIL. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático: Plano de Ação. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas, 29set.2025.Disponívelem:https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/publicacoes/relatorio-gt-interministerial-final.pdf. Acesso em: 23/07/26.

45 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit.

46 *Ibidem*

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

efetivamente transferido somava R$ 32.970.380,28, registrado no Sistema de Gestão de Apostas sem verificação independente[47].

A segunda é a ausência de vinculação orçamentária específica entre a arrecadação do setor e o financiamento da Rede de Atenção Psicossocial, o que impede verificar em que medida os recursos obtidos cobrem os custos gerados[48]. A ausência de rastreabilidade orçamentária não é detalhe técnico, uma vez que impede o controle social e institucional sobre a adequação do financiamento.

A terceira é o reconhecimento, pelo próprio Ministério da Saúde, em resposta a requerimento de informações apresentado pela Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental, de que os percentuais previstos em lei, 1% da arrecadação da receita bruta e 1,75% ao Fundo Nacional de Saúde, são insuficientes para garantir a implementação das ações necessárias[49].

O dano ao patrimônio público não se esgota no custo assistencial direto. O deslocamento de R$240 bilhões do orçamento das famílias para apostas produz redução correspondente do consumo tributável, com perda de arrecadação em outros setores. A estimativa de que o varejo deixou de faturar R$ 103 bilhões[50] implica, por consequência, redução da base de incidência dos tributos sobre o consumo. O ganho arrecadatório setorial é acompanhado de perda arrecadatória difusa.

Configura-se, em síntese, transferência sistemática de custos, já que a atividade privada aufere resultado econômico e a coletividade suporta o tratamento das pessoas adoecidas, a perda de arrecadação e a deterioração das condições de vida das famílias atingidas. É esse desequilíbrio que a criação do fundo proposto no item 9.3 pretende corrigir.

6 – A PUBLICIDADE DAS APOSTAS E O REGIME CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO

6.1 – O esporte como canal primário de difusão

A publicidade constitui o principal vetor de expansão do mercado de apostas no Brasil, sendo o esporte o seu canal primário. Clubes de futebol, transmissões esportivas,

47 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit.
48 *Ibidem.*
49 *Ibidem.*
50 INSTITUTO DE REFERÊNCIA EM INTERNET E SOCIEDADE (IRIS), op. cit.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

uniformes de atletas, denominação de arenas e patrocínio de competições constituem os meios pelos quais as marcas de apostas alcançam audiência massiva, com penetração especialmente intensa entre jovens.

Os dados apresentados no item 4.4 quantificam essa exposição. A circunstância de 63% dos adolescentes entre 15 e 17 anos relatarem ter visto publicidade de apostas na internet[51] sugere que as restrições vigentes não têm sido suficientes para impedir o alcance do público infantojuvenil. A associação entre marcas de apostas e clubes de futebol, mediada por atletas de grande popularidade, produz efeito de normalização social da prática que precede e condiciona o comportamento de risco.

6.2 – O regime da Lei nº 9.294/1996 e a assimetria de tratamento

O art. 220, §4º, da Constituição submete a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias a restrições legais, sujeitando-a ainda, quando necessário, a advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso. O §3º, inciso II, do mesmo artigo atribui à lei federal o estabelecimento de meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde.

A Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996[52], que regulamenta esse dispositivo, estabelece regime severo. Quanto aos produtos derivados do tabaco, veda qualquer forma de publicidade, salvo a exposição nos locais de venda (art. 3º), proíbe o patrocínio de atividade cultural ou esportiva (art. 3º-A) e alcança a propaganda por meio eletrônico, a propaganda fixa ou móvel em estádios e o *merchandising*. Quanto às bebidas alcoólicas, veda a veiculação de publicidade em trajes esportivos (art. 6º) e restringe horários de veiculação. Quanto aos medicamentos, impõe restrições de conteúdo e de canal.

O regime aplicável às apostas de quota fixa é substancialmente mais brando. A Lei nº 14.790/2023 limita-se a vedar, no art. 17, a publicidade por operadores não autorizados, a divulgação de informações infundadas sobre a probabilidade de ganhos, a apresentação da aposta como socialmente atraente ou como via de êxito pessoal e a publicidade dirigida a

51 CETIC.BR. TIC Kids Online Brasil 2025, op. cit.

52 BRASIL. Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1996.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

menores. Exige, no art. 16, a emissão de advertências sobre o jogo patológico. O restante foi remetido à regulamentação do Ministério da Fazenda.

Trata-se de restrições centradas no conteúdo da mensagem e em limitações pontuais ao operador, que não alcançam o patrocínio esportivo, a denominação de arenas, a presença em uniformes ou a propaganda em estádios. Como demonstrado na petição inicial da ADI 7.749[53], o cotejo entre os dois regimes revela que produto de nocividade sanitária comparável recebeu tratamento normativo significativamente menos protetivo.

As vedações do art. 17 da Lei nº 14.790/2023 concentram-se no conteúdo da mensagem publicitária, coibindo o marketing conduzido por operadores sem autorização, a veiculação de dados sem lastro sobre chances de premiação, o uso de depoimentos de celebridades associando a aposta ao sucesso pessoal, sua apresentação como substituto de emprego, remédio para dificuldades financeiras, complemento de renda ou modalidade de investimento, o conteúdo ofensivo a crenças ou tradições culturais e a exibição em ambiente escolar ou universitário, bem como aquela dirigida a menores, impondo ainda a indicação da faixa etária a que a peça se destina.

Regime substancialmente distinto é o da Lei nº 9.294/1996. Além de vedar, de forma praticamente absoluta, qualquer propaganda de cigarros e demais derivados do tabaco em todo o território nacional, ressalvada unicamente sua exposição no ponto de venda acompanhada de advertência, essa lei proíbe a veiculação por meio eletrônico e pela internet, o patrocínio de eventos culturais ou esportivos, a presença publicitária fixa ou móvel em estádios, pistas ou palcos, e o merchandising em produções nacionais. Quanto às bebidas alcoólicas, restringe sua propaganda ao horário compreendido entre às 21 horas e às 6 horas e veda sua vinculação a trajes utilizados em modalidades olímpicas.

O repúdio à exposição de crianças e adolescentes a conteúdo comercial nocivo não se esgota na Lei nº 9.294/1996.

O Código de Defesa do Consumidor assegura, entre os direitos básicos do consumidor, a informação adequada e clara sobre os produtos e serviços ofertados (art. 6º, inciso III), exige que toda publicidade seja veiculada de forma a ser reconhecida como tal

53 BRASIL. Petição inicial da ADI 7.749/DF, op. cit.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

pelo consumidor (art. 36) e qualifica como abusiva, e portanto ilícita, a publicidade que se aproveita da deficiência de julgamento e experiência da criança (art. 37, §2º)[54].

O artigo 36 é particularmente relevante para as práticas hoje observadas no mercado de apostas. A publicidade veiculada por meio de patrocínio de clubes, estampagem em uniformes, denominação de arenas e, sobretudo, conteúdo produzido por influenciadores digitais e streamers frequentemente confunde-se com conteúdo editorial ou de entretenimento, dificultando ao consumidor, e em especial à criança e ao adolescente, o reconhecimento imediato de sua natureza comercial.

O Estatuto da Criança e do Adolescente assegura à criança e ao adolescente o direito a produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, veda que publicações destinadas ao público infantojuvenil contenham anúncios de bebidas alcoólicas e de produtos de tabaco, impõe aos responsáveis por casas de jogos o dever de impedir a entrada e a permanência de crianças e adolescentes no local e proíbe expressamente a venda a menores de bilhetes lotéricos e equivalentes[55].

Essas disposições concretizam, no plano infraconstitucional, a doutrina da proteção integral e o princípio do melhor interesse da criança, que informam a leitura do art. 227 da Constituição e exigem que toda política pública seja avaliada, também, a partir de seus efeitos sobre o público infantojuvenil.

O ordenamento jurídico brasileiro, portanto, já repudia, em bloco normativo consolidado e anterior à própria Lei nº 14.790/2023, a exposição de crianças e adolescentes a conteúdos e práticas incompatíveis com seu desenvolvimento, o que reforça a inconsistência de se manter, para as apostas de quota fixa, regime publicitário mais permissivo do que o hoje admitido para produtos de nocividade reconhecida, inclusive quanto às formas de marketing indireto praticadas por meio de patrocínio esportivo, uniformes, denominação de arenas e conteúdo de influenciadores digitais.

A disciplina atualmente conferida à publicidade das apostas de quota fixa deve ser examinada, nesse contexto, à luz do dever constitucional de proteção da saúde, da defesa do consumidor e da proteção integral de crianças e adolescentes. A circunstância de a Lei

---

[54] BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), art. 37, § 2º. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990.

[55] BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), arts. 71, 79, 80 e 81, inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

nº14.790/2023 ter remetido parte da disciplina das advertências, das campanhas de conscientização e dos mecanismos de proteção ao Poder Executivo não conduz, por si só, à conclusão de que todas as medidas de proteção devam necessariamente ser estabelecidas em lei.

A questão que se apresenta ao Supremo Tribunal Federal é, antes, a de verificar se o conjunto normativo atualmente vigente proporciona nível suficiente de proteção diante dos riscos demonstrados nesta nota e, em caso negativo, quais providências podem ser adotadas para superar esse déficit.

Nesse exame, assume especial relevância a atuação já exercida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADIs nº 7.721, 7.723 e 7.749. A Corte, em decisão do Ministro Luiz Fux posteriormente referendada pelo Plenário, determinou medidas destinadas a impedir a publicidade de apostas dirigida a crianças e adolescentes e a utilização de recursos provenientes de programas sociais nas apostas. O precedente demonstra que a jurisdição constitucional pode, consideradas as circunstâncias do caso concreto e os limites de sua atuação, estabelecer mecanismos de proteção e disciplinar os efeitos de sua decisão.

Não se pretende, portanto, afirmar que toda restrição à publicidade ou à proteção da saúde relacionada às apostas dependa necessariamente de nova disciplina legal. O ponto central é a existência de um dever constitucional de proteção suficiente e a necessidade de que os instrumentos empregados pelo Estado sejam adequados à natureza e à intensidade dos riscos identificados.

6.3 – A proporcionalidade e a proibição de proteção insuficiente

A questão que se coloca é se a assimetria de tratamento encontra justificativa constitucional. A resposta depende da comparação entre os riscos sanitários dos produtos comparados.

Os elementos reunidos no item 4.2 indicam que os mecanismos neurobiológicos da dependência do jogo operam de forma semelhante aos da dependência química, no nível dos centros cerebrais receptores de dopamina[56]. A literatura médica internacional situa a carga de doença produzida pelas apostas em patamar comparável ao de

[56] GRANT; CHAMBERLAIN, op. cit.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

transtornos como depressão e alcoolismo[57]. A Organização Mundial da Saúde classifica o transtorno do jogo como transtorno mental desde 2018.

Não se identifica, diante desses elementos, fundamento racional para conferir à publicidade das apostas tratamento menos restritivo do que o dispensado ao tabaco e às bebidas alcoólicas. A circunstância de o jogo não envolver ingestão de substância química não reduz seu potencial aditivo, tampouco a gravidade dos desfechos associados, entre os quais o suicídio, cuja estimativa de custo social no Brasil alcança R$ 17 bilhões anuais[58].

O Supremo Tribunal Federal já assentou que o rol do art. 220, §4º, da Constituição não é taxativo. Na ADI 4.613/DF, relatada pelo Ministro Dias Toffoli, e na ADI 5.631/DF, relatada pelo Ministro Edson Fachin, a Corte reconheceu que a norma constitucional não pretendeu limitar previamente os produtos cuja publicidade pode ser restringida, admitindo que outros bens de nocividade semelhante recebam igual tratamento[59]. Na ADI 5.631/DF, especificamente, a Corte declarou constitucional lei estadual que restringiu a publicidade de alimentos de baixo valor nutricional dirigida a crianças, conferindo prevalência ao dever de proteção da saúde infantil sobre a liberdade de expressão comercial.

6.4 -- O direito comparado e a tendência restritiva na regulação da publicidade de apostas

A experiência de outras jurisdições europeias evidencia uma tendência de endurecimento das restrições publicitárias ao setor de apostas, movimento que contextualiza a proposta formulada no item 9.1.

A Espanha regula o setor desde a Lei 13/2011, de 27 de maio, que dispõe sobre a regulação dos jogos de azar, e disciplina especificamente as comunicações comerciais de atividades de jogo por meio do Real Decreto 958/2020, de 3 de novembro[60]. Entre outras medidas, o regime espanhol restringe, em caráter geral, a veiculação de comunicações comerciais audiovisuais ao intervalo entre uma e cinco horas da manhã, estabelece restrições

57 LIVINGSTONE; RINTOUL, op. cit.

58 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit.

59 STF. ADI 4.613/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 3 dez. 2018; ADI 5.631/DF, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 27 maio 2021. Precedentes invocados na petição inicial da ADI 7.749.

60 ESPANHA. Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 4 nov. 2020.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

à participação de pessoas ou personagens de relevância ou notoriedade pública em comunicações comerciais e proíbe promoções destinadas à captação de novos clientes[61].

A Bélgica, por sua vez, adotou, em fevereiro de 2023, decreto real que, a partir de 1º de julho daquele ano, estabeleceu amplas restrições aos meios de publicidade de apostas em televisão, rádio, imprensa, cartazes e meios digitais[62]. A restrição foi ampliada a partir de 1º de janeiro de 2025, quando passou a alcançar também a publicidade em estádios e demais espaços esportivos, e produzirá seu efeito mais abrangente em 1º de janeiro de 2028, data em que deixará de ser permitido o patrocínio de organizações esportivas profissionais pelos titulares de licença abrangidos pelo decreto[63].

É particularmente relevante que a própria fundamentação do decreto belga associe a publicidade de jogos de azar ao recrutamento de novos jogadores, à influência sobre o comportamento de jogo, ao risco de recaída entre pessoas com problemas relacionados ao jogo e à normalização social dessa atividade, destacando ainda a especial vulnerabilidade de jovens e pessoas afetadas por problemas relacionados ao jogo.

Posteriormente, a Bélgica também elevou para 21 anos a idade mínima para participação em jogos de azar e apostas, por meio de alterações legislativas introduzidas em 2024.

O paralelo com essas experiências evidencia que a equiparação proposta no item 9.1, ao restringir patrocínio, denominação de arenas e publicidade em uniformes, não representa medida inédita ou desproporcional, mas alinha o Brasil a padrão já consolidado entre países que regulam o setor há mais tempo e que, com base em avaliação de seus próprios resultados sanitários, optaram por aprofundar as restrições inicialmente adotadas.

Recentemente novas regras foram produzidas no Reino Unido para disciplinamento das apostas online. O principal instrumento regulatório é o **"White Paper" de 2023** (*High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age*). Em 2025 e 2026, essas medidas

---

61 ESPANHA, Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Boletin Oficial del Estado, Madrid, 28 maio 2011.

62 BÉLGICA. Arrêté royal du 27 février 2023 déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard. Moniteur belge, 2023.

63 BÉLGICA. Loi du 7 mai 2024 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs et portant des dispositions diverses en matière de jeux de hasard. Moniteur belge, 2024.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

têm sido implementadas de forma contínua, trazendo mudanças significativas. Aqui estão as principais restrições atuais para as "bets" e jogos de azar online na Inglaterra:

1. Limites de Apostas em Caça-Níqueis Online (Slots): O governo implementou limites máximos para cada rodada nos caça-níqueis (slots) online, com o objetivo de proteger os jogadores, especialmente os mais jovens: **Maiores de 25 anos:** Limite de **£ 5** por rodada (entrou em vigor em abril de 2025) **Jovens de 18 a 24 anos:** Limite mais rígido de **£ 2** por rodada (em vigor desde maio de 2025), refletindo a maior vulnerabilidade dessa faixa etária;

2. Verificações de Acessibilidade e Vulnerabilidade Financeira: Para evitar que clientes percam quantias insustentáveis rapidamente, novas regras financeiras foram introduzidas, como as ***verificações financeiras "leves" (Light-touch)*** onde cabe as empresas verificar a vulnerabilidade financeira do cliente quando as perdas líquidas atingem £ 150 em um período contínuo de 30 dias (limite reduzido em fevereiro de 2025) e as ***avaliações de risco financeiro sem atritos (Frictionless)***, um programa piloto em andamento, criado pela Gambling Commission (órgão executivo e regulador oficial do governo do Reino Unido responsável por supervisionar, controlar e ditar as regras para o mercado de apostas e jogos de azar), para verificar a saúde financeira de jogadores que gastam grandes quantias, utilizando o compartilhamento de dados de forma que não prejudique a experiência do usuário, antes de uma implementação definitiva.

3. Nova Taxa Obrigatória (Statutory Levy) : Um dos pilares das novas regras é o "Statutory Levy" (Taxa Estatutária), que substituiu as antigas contribuições voluntárias da indústria. Desde abril de 2025, os operadores licenciados precisam pagar uma taxa obrigatória de 0,1% a 1,1% sobre sua receita bruta, sendo os percentuais mais altos para o setor online. Os fundos são destinados exclusivamente à pesquisa, prevenção e tratamento do vício e danos relacionados ao jogo, gerenciados pela Gambling Commission.

4. Marketing, Publicidade e Proteção ao Consumidor: Mudanças para dar mais controle e transparência aos usuários e reduzir o apelo predatório também estão ativas como o ***Controle de Marketing*** dando aos usuários opções mais detalhadas (opt-in) sobre quais produtos de jogos de azar desejam receber promoções; ***Regras de Bônus,*** estabelecendo que os requisitos de apostas para bônus (wagering requirements) serão limitados a um máximo de 10 vezes o valor e que, além disso, as promoções não poderão misturar diferentes tipos de produtos de jogo; ***Limites de Depósito e Transparência*** que correspondem a prompts obrigatórios e lembretes regulares para exigirem que os usuários definam limites de depósito, para que ferramentas mais claras de histórico de transações também apresentassem melhor transparência; ***Fim de patrocínios na camisa (Premier League)***: Previsto para o final da temporada 2025/2026, os clubes da primeira divisão do futebol inglês deixarão de estampar casas de apostas na parte principal da frente de suas camisas (uma medida voluntária da liga, mas alinhada com as restrições).

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

> 5. **Velocidade do Jogo**: Para diminuir o risco e a intensidade dos jogos digitais, restrições na velocidade das partidas (como limites de tempo entre as rodadas), com a ***proibição de recursos de reprodução automática (autoplay)*** estão vigentes, forçando pausas e limitando comportamentos compulsivos.

Nota-se, claramente, que diversos países têm detectado problemas e tratado dos efeitos danosos identificados, tudo isso no campo da regulação própria, o que demonstra o quanto o Brasil ainda tem a evoluir no controle desta modalidade de apostas.

7 – O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA E SUAS FALHAS ESTRUTURAIS

7.1 – A primazia da finalidade arrecadatória

O exame do processo de formação da política revela que a finalidade arrecadatória precedeu e condicionou a preocupação sanitária. A atribuição da competência reguladora ao Ministério da Fazenda, e não a órgão com atribuição sanitária ou a autoridade reguladora independente, é indicativa dessa hierarquia. A distribuição dos percentuais de destinação da arrecadação corrobora a leitura, que corresponde a 36% ao esporte, 28% ao turismo, 10% à educação, 10% à seguridade social e 1% à saúde.

A ausência de avaliação sanitária prévia não é conjectura, sendo possível reconstituí-la a partir do próprio processo legislativo.

A Lei nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, exige, em seu art. 5º, regulamentado pelo Decreto nº 10.411/2020, a realização de análise de impacto regulatório previamente à edição e à alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços prestados[64].

Não há registro de que os atos infralegais da Secretaria de Prêmios e Apostas, examinados no item 2.5, tenham sido precedidos de análise de impacto regulatório que considerasse, especificamente, os efeitos sanitários da atividade, tampouco de estudo epidemiológico prévio, de avaliação de impacto em saúde ou de participação formal do Ministério da Saúde na formulação do marco regulatório originário.

[64] BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, art. 5º; Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório no âmbito da administração pública federal.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

A criação do Departamento de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas em 2023 e a instituição do Grupo de Trabalho Interministerial apenas em 2025, examinados no item 4.6, ocorreram anos após a autorização legal da atividade e não como etapa prévia de sua formulação. A ausência dessas etapas, hoje exigidas pelo ordenamento para atos regulatórios de menor impacto do que a autorização de atividade com potencial de gerar dependência, reforça a conclusão de que a política pública se formou sem o exame sanitário que sua própria natureza reclamava.

Segundo informou o Ministério da Fazenda em resposta a requerimento de informações, a definição desses percentuais seguiu diretamente o disposto na Lei nº13.756/2018, sem que o texto legal explicite os critérios adotados e sem que a Secretaria de Prêmios e Apostas tenha exercido discricionariedade ou promovido consultas públicas sobre o tema[65]. A ausência de critério técnico declarado para a fixação do percentual destinado à saúde é elemento relevante para o juízo de suficiência protetiva.

7.2 – O precedente da atuação direta do Supremo Tribunal Federal na proteção contra os efeitos das apostas

Parte da proteção contra os efeitos das apostas de quota fixa tem sido definida diretamente pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito das ADIs 7.721, 7.723 e 7.749, paralelamente aos atos editados pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda examinados no item 2.5.

Ao apreciar medida cautelar nessas ações, o Ministro Luiz Fux determinou, em novembro de 2024, em decisão referendada pelo Plenário, a aplicação imediata da vedação de publicidade dirigida a crianças e adolescentes e a adoção de medidas que impedissem a utilização, em apostas de quota fixa, de recursos de programas sociais como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Em dezembro de 2025, o mesmo relator revisitou a matéria para ajustar o alcance dessa proteção, mantendo a vedação ao uso dos valores assistenciais[66].

A decisão é particularmente relevante para a presente análise porque evidencia que a proteção dos direitos fundamentais envolvidos nas apostas não se exaure na disciplina

65 ROSA, Dayana et al. A saúde dos brasileiros em jogo. IEPS, 2025.op. cit.

66 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.721/DF. Decisão monocrática do Min. Luiz Fux, 19 dez. 2025.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

abstrata estabelecida pelo legislador ou nos atos administrativos expedidos pelo Poder Executivo. No exercício da jurisdição constitucional, o Supremo Tribunal Federal já determinou medidas concretas destinadas a impedir que recursos destinados à proteção social sejam utilizados em atividade potencialmente lesiva à saúde e à situação econômica de pessoas em condição de vulnerabilidade.

O precedente demonstra, portanto, a existência de espaço para que a Corte, ao definir os efeitos de suas decisões no controle concentrado, estabeleça medidas de proteção adequadas aos riscos concretamente identificados. A circunstância de a decisão ter alcançado diretamente a utilização de recursos de programas sociais é especialmente significativa, pois revela que a Corte já exerceu essa margem de conformação em matéria relacionada às apostas de quota fixa.

Não se trata de antecipar o resultado do julgamento das ações nem de afirmar que todas as medidas de proteção possam ser estabelecidas judicialmente. Trata-se de reconhecer que, dentro dos limites próprios da jurisdição constitucional, a modulação dos efeitos da decisão pode constituir instrumento para assegurar proteção imediata e suficiente aos direitos fundamentais envolvidos, inclusive mediante imposição de obrigações de caráter regulatório.

7.3 – A insuficiência dos mecanismos de controle exigidos das operadoras

As plataformas não disponibilizam instrumentos capazes de identificar e restringir, em tempo real, o comportamento de jogadores compulsivos. O sistema de autoexclusão existe, mas opera segundo lógica de adesão voluntária, dependente de iniciativa do próprio apostador, que, em regra, já se encontra em situação de compulsão quando busca a ferramenta.

Não há obrigação normativa de monitoramento proativo por algoritmo com intervenção compulsória diante de padrões de jogo de risco. A Portaria SPA/MF nº1.231/2024 prevê que os operadores acompanhem o comportamento dos apostadores, mas deixa a cada um deles, no âmbito de sua política de jogo responsável, a definição dos sinais de alerta e das medidas a adotar[67]. A ausência de parâmetros fixados pelo regulador transfere ao regulado a definição do próprio dever.

[67] BRASIL. Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, op. cit.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

A Secretaria Nacional do Consumidor, em nota técnica produzida em conjunto com a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Rio de Janeiro[68], identificou que as interfaces das plataformas empregam elementos visuais vibrantes, efeitos sonoros associados à sensação de ganho, notificações em tempo real e reforços intermitentes que operam como gatilhos de compulsão, concebidos segundo lógica de reforço variável semelhante à utilizada em jogos de azar tradicionais.

Quanto ao acesso de menores de dezoito anos, a proibição legal não veio acompanhada de obrigação de verificação de identidade robusta no momento do cadastro e a cada sessão de jogo. O resultado está documentado nos dados apresentados no item 4.4, que indica a existência de contingente relevante de adolescentes apostadores, mais da metade em situação de risco, o que somente se explica pela persistência do acesso apesar da vedação.

7.4 – A indiferenciação entre produtos de risco distinto

A Lei nº 14.790/2023 reuniu sob rubrica única produtos de perfis de risco substancialmente diversos. A aposta sobre resultado de partida esportiva real e o jogo de resolução instantânea operado por gerador randômico apresentam dinâmicas de exposição inteiramente distintas, tanto na frequência de ciclos quanto na intensidade dos estímulos de recompensa.

A lei não estabeleceu, para nenhuma das modalidades, limite estrutural de conformação do produto, seja quanto ao valor máximo de aposta por ciclo, seja quanto à velocidade de execução, seja quanto aos mecanismos de gamificação.

A distinção de risco entre as duas modalidades reclama, mais do que princípio geral de concepção segura, parâmetros técnicos próprios para cada uma.

As apostas sobre eventos esportivos reais guardam ciclo determinado pela duração do próprio evento, ao passo que os jogos de resolução instantânea, popularmente designados “tigrinhos” ou caça-níqueis eletrônicos, permitem ciclos de poucos segundos e repetição praticamente ilimitada. A regulamentação dessa segunda categoria não pode limitar-se a diretrizes gerais de jogo responsável, devendo fixar, para cada produto, a

[68] BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON); Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Rio de Janeiro (PROCON-RJ). Nota Técnica SEI nº 100205250, de 2 de junho de 2025. Disponível em: https://static.congressoemfoco.com.br/2026/06/25/attachment/2026/06/25/361daf_sei240001_000359_2025_notatecnicaconjuntasedconrjesenacon1.pdf. Acesso em 23/07/26.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

velocidade máxima de rodadas por unidade de tempo, o valor máximo de aposta por ciclo e o tempo máximo de sessão contínua, com interrupção compulsória ao término desse período.

O governo britânico, ao propor em 2023 a reforma de sua legislação de apostas, recomendou que os produtos on-line sejam concebidos segundo o padrão denominado "*seguro por design*", incorporando, desde a origem, características que minimizem o risco de dependência, como limitação da velocidade de jogo e redução de mecanismos que produzam ilusão de controle por parte do jogador[69].

A ausência dessa disciplina agrava o déficit examinado no item 7.2.

7.5 – A fragmentação federativa da resposta regulatória

A repartição de competências sobre a matéria exige distinção que a prática recente nem sempre observa. Uma coisa é a competência para legislar sobre sistemas de sorteios, que o art. 22, inciso XX, da Constituição atribui privativamente à União e que a Súmula Vinculante nº 2 do Supremo Tribunal Federal, editada em 2007[70], expressamente reafirma. Outra coisa, distinta, é a competência administrativa para explorar o serviço lotérico, isto é, para operá-lo.

Quanto a esse segundo aspecto, o Supremo Tribunal Federal alterou entendimento anterior. Ao julgar as ADPFs 492 e 493 e a ADI 4.986, em 30 de setembro de 2020, a Corte declarou que os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei nº 204/1967, que atribuíam à União exclusividade na exploração de loterias, não foram recepcionados pela Constituição de 1988[71]. Com isso, os Estados passaram a poder explorar suas próprias loterias, com fundamento na competência administrativa residual prevista no art. 25, §1º, da Constituição, desde que respeitada a legislação federal.

O precedente mais relevante para a controvérsia sobre publicidade, contudo, é a ADPF 1.212. Em 3 de dezembro de 2025, o Ministro Nunes Marques deferiu medida cautelar suspendendo, em todo o território nacional, leis municipais que instituíram loterias e apostas

---

69 REINO UNIDO. Department for Culture, Media and Sport. Gambling white paper: high stakes – gambling reform for the digital age. Londres: DCMS, 2023.

70 STF. Súmula Vinculante nº 2, op. cit.

71 STF. ADPF 492/RJ e ADPF 493/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30 set. 2020; ADI 4.986/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30 set. 2020. As ADPFs foram julgadas procedentes para declarar a não recepção dos arts. 1º e 32, caput e § 1º, do Decreto-Lei nº 204/1967 pela Constituição de 1988; a ADI 4.986 foi julgada improcedente.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

de quota fixa próprias[72]. O fundamento adotado foi o de que a exploração material do serviço lotérico não se insere no conceito de interesse local que legitima a atuação municipal, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição e de que a competência administrativa residual reconhecida nas ADPFs 492 e 493 beneficiou a União e os Estados, sem alcançar os Municípios.

Essa configuração de competências projeta-se sobre controvérsia atualmente em curso no Supremo Tribunal Federal. A Lei estadual nº 16.508/2026, do Rio Grande do Sul, impôs restrições publicitárias às apostas de quota fixa no território gaúcho, como advertências obrigatórias, restrição de horário de veiculação e vedação de conteúdo dirigido a menores, e é questionada pela Associação Nacional de Jogos e Loterias na ADI 7.971, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ainda pendente de julgamento de mérito. A ADI 7.971 permanece pendente de julgamento de mérito no Supremo Tribunal Federal.

A coexistência de iniciativas normativas estaduais e municipais sobre a matéria, ainda que compreensível diante da omissão do legislador federal em disciplinar adequadamente a publicidade das apostas, tem produzido cenário regulatório heterogêneo entre os entes federados, o que reforça a utilidade de uma disciplina abrangente sobre o tema, nos moldes sugeridos no item 9, seja por via legislativa, seja por meio da modulação dos efeitos das ADIs em curso, conforme examinado no item 8.4.

8 – POSICIONAMENTO SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE

8.1 – Os fundamentos constitucionais

A Constituição impõe ao Estado, à família e à sociedade o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, os direitos à vida, à saúde e à dignidade, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, exploração e opressão (art. 227, *caput*). A absoluta prioridade opera como regra de precedência que condiciona a validade das escolhas legislativas que exponham esse grupo a risco.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença (arts. 6º e 196). Essa tutela não se apoia em dispositivo isolado, articulando-se ao fundamento da dignidade da pessoa humana

[72] STF. ADPF 1.212/DF, Medida cautelar deferida em 3 dez. 2025, com suspensão, em todo o território nacional, de leis e atos normativos municipais que instituíram ou autorizaram a exploração de loterias e apostas de quota fixa por Municípios.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

(art. 1º, inciso III), ao objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I), à defesa do consumidor como direito fundamental (art. 5º, inciso XXXII) e como princípio da ordem econômica (art. 170, inciso V), e à proteção integral da criança e do adolescente, com absoluta prioridade (art. 227). A tutela da saúde, nesse arranjo, resulta de um conjunto articulado de direitos fundamentais que se reforçam mutuamente, e não de norma isolada.

A proteção ao consumidor figura entre os princípios fundamentais consagrados pela Constituição, que impõe ao Estado o dever de garantir, preservar e proteger os direitos dos consumidores. Entre as diversas searas em que essa proteção se manifesta, ela adquire relevância especial no campo das apostas de quota fixa, atividade que carrega particularidades próprias de risco, fragilidade do apostador e externalidades negativas para a sociedade. Essa previsão constitucional reafirma o compromisso do Estado em assegurar que os direitos dos consumidores sejam efetivamente respeitados, preservados e promovidos.[73].

Sobre esse conjunto normativo incide a proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbot*). A dogmática constitucional alemã, sistematizada por Claus-Wilhelm Canaris e incorporada ao debate brasileiro por autores como Ingo Wolfgang Sarlet e José Joaquim Gomes Canotilho, reconhece que o princípio da proporcionalidade opera em dupla direção, tanto como proibição de excesso, a vedar a intervenção estatal desproporcional sobre a liberdade, quanto como proibição de proteção deficiente, a exigir do Estado um patamar mínimo de tutela dos bens jurídicos fundamentais, sobretudo diante de riscos que ele mesmo autoriza ou tolera[74].

Esse patamar mínimo de tutela, exigível precisamente porque o Estado autorizou e tolera o risco em exame, decorre de dever mais amplo. Peter Häberle qualifica a proteção da dignidade humana como dever jurídico-fundamental do estado constitucional, dotado de dupla direção protetiva: de um lado, direito público subjetivo do indivíduo perante

[73] FONSECA, Rafael Augusto França da. Apostas On-Line no Brasil. Curitiba: Juruá Editora, 2026, p.55.

[74] CANARIS, Claus-Wilhelm. Direitos Fundamentais e Direito Privado. Coimbra: Almedina, 2003. SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e de insuficiência. Revista da AJURIS, ano XXXII, nº 98, jun. 2005. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

o Estado; de outro, encargo constitucional que impõe ao Poder Público o dever de proteger o indivíduo também em face de agressões praticadas por terceiros[75].

Nessa mesma linha, a doutrina portuguesa sustenta que esse dever de proteção não se esgota numa dimensão negativa, de modo que o direito à proteção da saúde, quando conjugado com os direitos fundamentais correlatos, apresenta conteúdo mínimo diretamente aplicável e vincula as próprias entidades privadas, podendo um comportamento omissivo, seja das entidades públicas, seja dos próprios particulares, configurar-se como ilícito correspondentemente sancionável[76].

É precisamente esse padrão mínimo, oponível tanto ao regulador quanto às operadoras, que a disciplina legal das apostas de quota fixa deixou de assegurar.

O raciocínio se estende ao princípio da precaução, cujo conteúdo jurídico o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em sede de repercussão geral, no RE 627.189/SP, ao admitir sua incidência na proteção de bens constitucionalmente relevantes, entre eles a saúde, para além do direito ambiental em sentido estrito[77]. Naquele precedente, a Corte afastou a aplicação restritiva do princípio por reputar insuficientes, no caso concreto, os fundamentos fáticos e científicos que a sustentassem.

A situação das apostas de quota fixa é distinta. Os indicadores reunidos nos itens 3 e 4 desta nota, provenientes de fontes oficiais e de literatura científica revisada por pares, documentam de forma consistente o crescimento do dano associado ao jogo, circunstância que reforça, e não enfraquece, a exigibilidade de atuação estatal preventiva.

O dever estatal de proteção, nesse contexto, não se esgota em medidas repressivas ou reparatórias, aplicáveis depois de consumado o dano. Compreende, primordialmente, o dever de prevenção, que impõe ao Estado antecipar-se ao risco identificado, e não apenas reagir a ele. A ênfase do marco regulatório das apostas de quota fixa em mecanismos de mitigação e resposta, examinada no item 4.6, e a correspondente

---

75 HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Dimensões da dignidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 133 e 137. No mesmo sentido, HÄBERLE, Peter. Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul (ed.). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 3. ed. Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2004, vol. 2, § 22, n. 65 e 74, p. 351-352 e 355.

76 MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. Constituição Portuguesa anotada. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, vol. 1, 2ª ed., p. 654.

77 STF. RE 627.189/SP, Tema nº 479 da repercussão geral sobre o conteúdo jurídico do princípio da precaução em matéria de exposição a campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia elétrica.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

escassez de mecanismos de prevenção primária, evidencia descompasso com essa exigência constitucional.

Em síntese, a afronta ao texto constitucional não se limita a intervenções desproporcionais sobre direitos fundamentais, restando configurada também quando o poder público falha em garantir amparo a bens jurídicos essenciais, entre os quais a dignidade da pessoa, a integridade física e emocional, as condições mínimas de subsistência, o patrimônio individual e as garantias voltadas à infância e à juventude.

Nesse sentido caminha a regulação do sistema eletrônico de apostas de quota fixa, que, ao viabilizar a exploração dessa modalidade lotérica sem prever salvaguardas mínimas, acaba por fragilizar, tanto no plano estrutural quanto na sua aplicação prática, distintos valores tutelados pela ordem constitucional.

A petição inicial da ADI 7.749 acrescenta fundamento de natureza formal. A atividade lotérica constitui serviço público, cuja delegação a particular se submete ao art. 175 da Constituição, que exige concessão ou permissão precedida de licitação. A outorga por simples autorização administrativa, ato unilateral não precedido de certame, afasta-se desse regime[78].

O Supremo Tribunal Federal confirmou a premissa no RE 1.498.128/CE, Tema nº1.323, ao fixar tese segundo a qual a execução do serviço público de loteria por agentes privados depende de delegação estatal precedida de licitação[79].

8.2 – O controle de convencionalidade

A análise não se esgota no plano constitucional interno. O Brasil submete-se a bloco de convencionalidade que reforça, por via autônoma, os deveres de proteção examinados nos itens anteriores.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, incorporada ao ordenamento pelo Decreto nº 678/1992[80], assegura à criança as medidas de proteção que sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado (art. 19).

---

78 BRASIL. Petição inicial da ADI 7.749/DF, op. cit.

79 Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.498.128/CE. Tema nº 1323 da Repercussão Geral.

80 BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica).

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Protocolo de San Salvador, incorporado pelo Decreto nº 3.321/1999[81], reconhece o direito à saúde como o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social, impondo aos Estados-partes o dever de adotar medidas para prevenir e tratar doenças (art. 10).

A Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto nº99.710/1990[82], estabelece a primazia do melhor interesse da criança em todas as decisões que lhe digam respeito e obriga os Estados a protegê-la contra toda forma de exploração prejudicial ao seu bem-estar.

O Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, em seu Comentário Geral nº 25, de 2021, explicitou que esse dever de proteção alcança o ambiente digital, impondo aos Estados a regulação da publicidade e do marketing dirigidos a crianças, bem como das técnicas de design persuasivo empregadas por plataformas digitais[83].

O controle de convencionalidade, tal como reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento do RE 466.343, impõe a compatibilização vertical do ordenamento interno com os tratados de direitos humanos incorporados pelo Brasil, inclusive os de status supralegal[84].

A convergência entre o dever constitucional de proteção integral (art. 227) e os deveres convencionais decorrentes da Convenção Americana, do Protocolo de San Salvador e da Convenção sobre os Direitos da Criança reforça, por dupla via, a conclusão de que a regulamentação vigente das apostas de quota fixa não satisfaz o patamar mínimo de proteção exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

8.3 – A posição da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

---

81 BRASIL. Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999, que promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).

82 BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 1990.

83 ONU. Comitê dos Direitos da Criança. Comentário Geral nº 25 (2021), sobre os direitos das crianças em relação ao ambiente digital.

84 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 3 dez. 2008. No caso, o Tribunal reconheceu o caráter supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos não incorporados pelo rito qualificado do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão posiciona-se pela procedência dos pedidos formulados na ADI 7.749, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº14.790/2023 e dos arts. 29 a 33 da Lei nº 13.756/2018, de modo que a atividade retorne à proibição geral vigente no ordenamento brasileiro para os jogos de azar, nos termos do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941.

Três fundamentos sustentam essa conclusão. O primeiro é que a lei autorizou atividade de elevado potencial lesivo à saúde mental, ao patrimônio das famílias e ao patrimônio público sem estabelecer, em nível legal, os instrumentos protetivos necessários, transferindo essa definição à Administração.

O segundo é que os instrumentos efetivamente adotados no plano infralegal mostraram-se insuficientes, conforme demonstram os indicadores sanitários reunidos no item 4. Dois em cada três usuários de plataformas de apostas esportivas apresentam padrão de jogo de risco. Mais da metade dos adolescentes, que apostam, manifesta indicativos de jogo problemático, apesar da vedação legal de acesso. A demanda assistencial projetada cresce 104% até 2028.

O terceiro é que a atividade transfere ao Sistema Único de Saúde custo superior a quatro vezes o valor que recolhe aos cofres públicos, configurando lesão ao patrimônio público que a legislação vigente não corrige nem compensa.

É sabido que o retorno à proibição geral enfrenta objeção semelhante à que se reconhece no item 9.1 no sentido de que vedações legais, isoladamente consideradas, tendem a deslocar a atividade para a informalidade, sem necessariamente extingui-la. Esse risco, contudo, não infirma a conclusão pela inconstitucionalidade, pois desloca o problema para o plano da política criminal e da fiscalização, que já incide, hoje, sobre o mercado que opera à margem da autorização legal e não para o plano da validade da norma que autoriza a atividade sem as garantias mínimas exigidas pela Constituição.

A eventual dificuldade prática de fazer cumprir a proibição não converte em constitucional uma autorização legislativa que, como demonstrado, não se desincumbiu do dever de proteção. Ainda assim, a PFDC reconhece que o retorno à proibição geral deve vir acompanhado de reforço da repressão ao mercado ilegal e de política de transição que evite o desamparo dos apostadores já em situação de dependência, sob pena de o remédio jurídico produzir, na prática, efeito equivalente ao que se pretende corrigir.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

Salienta-se, ainda, que a superveniência regulatória verificada entre 2024 e 2026 não afasta essa conclusão. Como analisado no item 7.2, a edição sucessiva de atos infralegais protetivos confirma a existência do déficit legal em vez de superá-lo, pois demonstra que a lei não dispunha dos instrumentos necessários e que a proteção permanece assentada em base normativa precária e materialmente ineficiente.

8.4 — A margem de conformação do Supremo Tribunal Federal na modulação dos efeitos da decisão

Conforme demonstrado no item 7.2, o Supremo Tribunal Federal já exerceu, nas ADIs 7.721 e 7.723, o poder de determinar diretamente, em sua própria decisão, mecanismos de proteção relativos ao uso de recursos assistenciais e à publicidade dirigida a crianças e adolescentes.

Esse precedente projeta-se sobre a modulação dos efeitos que a Corte poderá adotar ao julgar o mérito das ADIs 7.721, 7.723 e 7.749. Nada impede que o Supremo Tribunal Federal, na própria decisão de mérito, determine a adoção de medidas de proteção sugeridas no item 9.

Entre essas medidas podem situar-se obrigações dirigidas às operadoras e restrições relacionadas à publicidade, ao patrocínio, à verificação etária, ao controle de comportamentos de risco e à conformação técnica dos produtos, especialmente dos jogos de resolução instantânea, desde que a providência esteja compreendida nos efeitos jurídicos da decisão e seja necessária à proteção dos bens constitucionais examinados.

Situação distinta é a criação do fundo vinculado ao Sistema Único de Saúde sugerida no item 9.3, que pressupõe autorização legislativa específica, vedada que é, pelo art.167, inciso IX, da Constituição, a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização em lei.

9 – SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO E MECANISMOS REGULATÓRIOS MÍNIMOS

Na hipótese de o Supremo Tribunal Federal não acolher integralmente os pedidos formulados na ADI 7.749 e optar pela modulação de efeitos, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão entende que a decisão deve estabelecer três mecanismos regulatórios mínimos. Como exposto no item 8.4, as duas primeiras medidas podem ser determinadas

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

diretamente pela própria Corte, a exemplo do que já ocorreu na ADI 7.721; a terceira, por envolver a criação de fundo público, depende de disciplina legislativa específica. Sem esses três mecanismos, ainda que por vias distintas, a modulação reproduziria o mesmo déficit de proteção que motivou as ações.

9.1 – Equiparação das restrições publicitárias ao regime do tabaco, das bebidas alcoólicas e dos medicamentos

A primeira medida consiste em submeter a publicidade das apostas de quota fixa ao mesmo regime restritivo estabelecido pela Lei nº 9.294/1996 para os produtos derivados do tabaco, as bebidas alcoólicas e os medicamentos, com aplicação específica ao ambiente esportivo.

A vedação deve alcançar toda publicidade, propaganda, patrocínio e ação promocional relativa a apostas em eventos desportivos, compreendendo as transmissões esportivas em qualquer plataforma, os uniformes, equipamentos e materiais esportivos, a denominação de arenas e competições, o patrocínio de clubes, federações, confederações, ligas e atletas e a propaganda fixa ou móvel em estádios, nos moldes dos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 9.294/1996.

A vedação deve estender-se, expressamente, ao ambiente digital, abrangendo redes sociais, serviços de transmissão por assinatura, publicidade programática e conteúdos veiculados por afiliados e influenciadores em contexto esportivo. A extensão é necessária porque, conforme demonstrado no item 4.4, o ambiente digital é precisamente aquele em que a exposição de crianças e adolescentes se mostra mais intensa.

A fiscalização e a aplicação de sanções devem competir à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, em cooperação com a Secretaria Nacional do Consumidor e com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, com penalidades progressivas de advertência, multa, suspensão e cassação da autorização, alcançando de forma solidária emissoras, plataformas digitais, intermediários de mídia e influenciadores.

Registre-se, por fim, que a restrição publicitária deve vir acompanhada de reforço da fiscalização e do bloqueio do mercado ilegal, sob pena de produzir deslocamento de apostadores para plataformas não autorizadas, desprovidas de qualquer mecanismo de proteção. Esse risco, como já assinalado no item 8.3, também se apresenta, em maior escala,

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

na hipótese de retorno à proibição geral, e que reclama, em ambos os casos, resposta estatal em matéria de fiscalização.

9.2 – Obrigação de mecanismos efetivos de controle pelas operadoras

A segunda medida consiste em impor às operadoras, como condição para a continuidade da atividade, a implantação de mecanismos efetivos de controle proativo do comportamento dos apostadores, substituindo a lógica de adesão voluntária que caracteriza o modelo atual.

O monitoramento deve operar por algoritmo, com parâmetros definidos pelo órgão regulador, e não por cada operador no âmbito de sua política interna. Os padrões a monitorar devem compreender, no mínimo, a escalada de valores apostados em período curto, as tentativas repetidas de aposta após perdas consecutivas, o tempo de sessão acima de limites preestabelecidos, as apostas reiteradas em horários noturnos, o uso de múltiplos meios de pagamento e as tentativas frustradas de depósito.

Identificado o padrão de risco, a plataforma deve adotar medidas escalonadas de alerta ao apostador, oferta de autoavaliação, redução compulsória de limites, suspensão temporária e, nos casos graves, encerramento da conta, com encaminhamento a serviços de saúde.

Quanto ao acesso de menores de dezoito anos, a obrigação deve ultrapassar o momento do cadastro. As plataformas devem adotar verificação de identidade robusta a cada sessão de jogo, inclusive por reconhecimento facial ou biometria, submetida a auditoria periódica pelo órgão regulador, com sanção proporcional à gravidade do descumprimento, incluindo a cassação da autorização para operar.

Recomenda-se, por fim, a adoção do padrão de segurança desde a concepção, com limitação normativa da velocidade de execução dos jogos, dos mecanismos de gamificação e dos estímulos sonoros e visuais associados à sensação de ganho, especialmente nos produtos de resolução instantânea.

Como dito, a disciplina deve ser diferenciada segundo o perfil de risco de cada modalidade. Nas apostas vinculadas a eventos esportivos reais, os mecanismos de proteção devem considerar a dinâmica temporal própria dos eventos e a possibilidade de apostas

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

durante sua realização. Nos jogos de resolução instantânea, inclusive aqueles popularmente conhecidos como “tigrinhos”, a proteção deve alcançar a própria estrutura do jogo.

Para esses produtos, a regulamentação deve estabelecer parâmetros objetivos quanto à velocidade máxima de rodadas, ao valor máximo por aposta ou por ciclo e ao tempo máximo de sessão contínua, com interrupção obrigatória ao término do período estabelecido. Devem ser igualmente considerados os mecanismos de gamificação e os estímulos visuais, sonoros e interativos que possam intensificar a frequência da atividade.

A diferenciação regulatória decorre da própria diversidade dos produtos abrangidos pela Lei nº 14.790/2023 e da necessidade de que as medidas de proteção sejam proporcionais ao risco específico de cada modalidade.

9.3 – Criação de fundo destinado a compensar as despesas do Sistema Único de Saúde

A terceira medida consiste na criação de fundo vinculado ao Fundo Nacional de Saúde destinado exclusivamente ao custeio de ações de prevenção, diagnóstico, tratamento e reinserção social de pessoas com transtorno do jogo e de seus familiares.

O modelo vigente, que destina 1% da arrecadação ao Ministério da Saúde sem vinculação específica e sem verificação independente do repasse, mostrou-se incapaz de fazer frente ao custo gerado. Conforme demonstrado no item 5, os custos sanitários superam em mais de quatro vezes a arrecadação total do setor.

Recomenda-se que o fundo seja constituído por percentual da receita bruta das operadoras, fixado de forma progressiva e proporcional ao perfil de risco do produto ofertado, com alíquota mais elevada para os jogos de cassino virtual e de resolução instantânea, cujo potencial aditivo é superior ao das apostas sobre eventos esportivos reais. O produto das multas aplicadas por infrações à disciplina publicitária e às demais obrigações legais, bem como a dotação orçamentária complementar da União, devem integrar também a base de financiamento.

Em razão de suas atividades geradoras de danos, as operadoras devem contribuir proporcionalmente para sua mitigação, lógica análoga à do princípio do poluidor-pagador consagrado no direito ambiental brasileiro. A transposição desse raciocínio para o campo das externalidades sanitárias das apostas encontra amparo no dever estatal de

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

proteção à saúde e no princípio da solidariedade que informa o financiamento da Seguridade Social.

O fundamento econômico dessa proposta encontra reforço na tributação extrafiscal já incorporada ao ordenamento brasileiro.

A Emenda Constitucional nº 132/2023, que promoveu a reforma da tributação sobre o consumo, instituiu o Imposto Seletivo, de vocação pigouviana, destinado a onerar bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente[85], e a Lei Complementar nº214/2025, que o regulamentou, incluiu expressamente os jogos de azar e as apostas de quota fixa em seu campo de incidência[86].

Assim como o Estado já onera, por meio desse tributo, produtos como o cigarro e as bebidas açucaradas, com o objetivo declarado de desestimular o consumo e financiar o sistema de saúde, é coerente que as apostas de quota fixa internalizem, por mecanismo análogo, os elevados custos sociais hoje integralmente socializados pelo Sistema Único de Saúde.

Registre-se, com a devida cautela, que parte da literatura especializada questiona se a incidência do Imposto Seletivo sobre as apostas tem cumprido, na prática, essa função extrafiscal, e não apenas arrecadatória, na medida em que, diferentemente do que se observa em relação ao cigarro, não há evidência conclusiva de que o aumento da carga tributária reduza a adesão às apostas[87]. A proposta de fundo vinculado ora formulada busca mitigar esse risco precisamente por atrelar o financiamento a ações concretas de prevenção e tratamento, e não apenas à arrecadação genérica.

Recomenda-se que o fundo estabeleça vinculação orçamentária expressa com a Rede de Atenção Psicossocial, superando a lacuna reconhecida pelo Ministério da Saúde e pelo Grupo de Trabalho Interministerial[88] e que preveja governança participativa, com

---

85 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que institui o Imposto Seletivo sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

86 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que regulamenta o Imposto Seletivo e inclui os jogos de azar e as apostas de quota fixa em seu campo de incidência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2025.

87 FENAFISCO. Entre o leão e o tigrinho: reforma tributária, imposto seletivo e jogos online. 27 ago. 2025. Disponívelem:https://fenafisco.org.br/27/08/2025/entre-o-leao-e-o-tigrinho-reforma-tributaria-imposto-seletivo-e-jogos-online/. Acesso em: 23/07/26.

88 BRASIL. Relatório Final do GTI de Saúde Mental, op. cit.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

representação do poder público, da sociedade civil e de pessoas em tratamento e seus familiares.

Recomenda-se, por fim, a obrigatoriedade de relatório anual público sobre a aplicação dos recursos e sobre os indicadores epidemiológicos do transtorno do jogo, com integração aos sistemas nacionais de informação em saúde e a substituição do regime de autodeclaração do repasse por mecanismo de verificação independente.

A lei de criação do fundo deve, ainda, vedar expressamente o seu contingenciamento e qualquer utilização dos recursos para geração de superávit fiscal, prática recorrente em fundos temáticos brasileiros que, a pretexto de ajuste orçamentário, acabam por esvaziar a finalidade para a qual foram concebidos. A vinculação orçamentária somente cumpre sua função protetiva se acompanhada de garantia de execução efetiva, sob pena de reproduzir, em nova roupagem, o mesmo padrão de descumprimento hoje observado no repasse de 1% da arrecadação ao Ministério da Saúde.

Recomenda-se, também, que o produto das multas efetivamente pagas pelas operadoras, decorrentes de infrações à disciplina publicitária e às demais obrigações legais e regulamentares, seja destinado especificamente ao custeio dos Centros de Atenção Psicossocial integrantes da Rede de Atenção Psicossocial, de modo que a penalidade aplicada à atividade que gera o dano reverta, de forma direta e rastreável, ao componente da rede pública que mais diretamente absorve suas consequências.

Sugere-se, por fim, que a parcela da arrecadação hoje destinada à assistência social no âmbito da seguridade social seja redirecionada, também ela, ao Sistema Único de Saúde, com a mesma finalidade de custeio das ações de prevenção, diagnóstico, tratamento e reinserção social relacionadas ao transtorno do jogo, evitando a pulverização de recursos entre finalidades que não dialogam diretamente com o dano sanitário identificado nesta nota.

A proposta dialoga com o Projeto de Lei nº 4.583/2024[89], que prevê financiamento por percentual da arrecadação das apostas.

9.4 - Medidas imediatas no âmbito do Poder Executivo, enquanto não sobrevém a lei de criação do fundo

[89] BRASIL. PL nº 4583/2024, op. cit.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

A instituição do fundo, por exigir autorização legislativa específica nos termos do art. 167, inciso IX, da Constituição, não é medida que possa ser antecipada por ato infralegal. Isso não impede, contudo, que o Poder Executivo adote, desde logo, providências que mitiguem, ainda que parcialmente, o descompasso hoje existente entre a arrecadação destinada à saúde e o custo sanitário da atividade.

A primeira providência consiste no direcionamento do produto das multas administrativas já hoje aplicadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas e pela Secretaria Nacional do Consumidor às operadoras que descumprem obrigações como o bloqueio de apostadores compulsivos e o uso de mecanismos de reconhecimento facial. Por meio de decreto ou portaria, atos que não inovam na ordem jurídica em sentido restritivo de direitos, mas apenas dispõem sobre a destinação de recursos já sujeitos à disciplina sancionatória vigente, o Poder Executivo pode determinar que o montante arrecadado com essas multas seja carimbado e transferido a programas de saúde mental e de combate ao transtorno do jogo.

A segunda providência consiste no remanejamento orçamentário no âmbito da própria Administração. Ainda que a lei limite a 1% da receita bruta o repasse direto à saúde, o Poder Executivo conserva a prerrogativa de remanejar o orçamento geral da União dentro dos limites da Lei Orçamentária Anual, podendo o Ministério da Saúde editar portaria que institua programa específico de custeio de ações de tratamento do transtorno do jogo, financiado com recursos hoje destinados à seguridade social, cuja fatia de arrecadação das apostas de quota fixa é substancialmente superior à destinada diretamente à saúde.

Essas duas medidas têm natureza transitória e não substituem a exigência de lei para a criação do fundo propriamente dito, tratada no item 9.3. Cumprem, contudo, a função de ponte, atenuando no curto prazo a defasagem entre o custo sanitário já verificado e a insuficiência do atual percentual legal de destinação à saúde.

10 – CONCLUSÃO

O percurso histórico examinado no item 2 demonstra que a autorização das apostas de quota fixa rompeu com tradição normativa brasileira de mais de setenta anos e que a experiência anterior de liberalização parcial do jogo, no episódio dos bingos, resultou em retorno à proibição após sucessivos desvios de finalidade.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

Os elementos reunidos nos itens 3 a 7 evidenciam que a política pública atualmente vigente não tem alcançado os objetivos protetivos que declara perseguir. A maioria dos usuários de plataformas de apostas esportivas já exibe padrão de jogo de risco e mais da metade dos adolescentes apostadores apresenta indicativos de jogo problemático, apesar da proibição legal de acesso a esse público. Em torno de 1,4 milhão de brasileiros preenchem os critérios diagnósticos do transtorno do jogo e o sofrimento alcança, por estimativa conservadora, mais de 8 milhões de pessoas quando considerado o núcleo familiar.

Os custos anuais associados ao suicídio, à depressão e ao tratamento médico somam R$ 30,6 bilhões, valor que supera em mais de quatro vezes a arrecadação tributária do setor. A Rede de Atenção Psicossocial não dispõe de estrutura para absorver demanda projetada para crescer 104% até 2028, circunstância reconhecida pelo próprio Poder Executivo.

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão posiciona-se, por isso, pela procedência dos pedidos formulados na ADI 7.749, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.790/2023 e dos arts. 29 a 33 da Lei nº 13.756/2018.

Na hipótese de modulação de efeitos, a decisão deve estabelecer os três mecanismos regulatórios mínimos formulados no item 9, os dois primeiros passíveis de determinação direta pela própria Corte, como já ocorreu na ADI 7.721, e o terceiro dependente de lei específica. A equiparação das restrições publicitárias ao regime legal já vigente para produtos derivados do tabaco, bebidas alcoólicas e medicamentos no ambiente esportivo, canal primário de difusão das apostas. A obrigação de as operadoras implantarem mecanismos efetivos de controle proativo de jogadores compulsivos e de verificação etária, com parâmetros próprios para os jogos de resolução instantânea. E a criação, por lei, de fundo vinculado ao Sistema Único de Saúde, financiado proporcionalmente pelo setor que gera o dano, insuscetível de contingenciamento, destinado a compensar as despesas assistenciais decorrentes da atividade.

Esse é o posicionamento da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, sem prejuízo de manifestação específica a ser eventualmente exarada pelo Procurador-Geral da República no âmbito das ADIs nº 7.721, 7.723 e 7.749, na forma que entender pertinente, bem como sem prejuízo do acompanhamento das proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

A presente nota técnica foi elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão com o imprescindível auxílio do Centro de Autocomposição do Ministério Público Federal (COMPOR-MPF).

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

PAULO THADEU GOMES DA SILVA
PROCURADOR FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

ALESSANDER WILCKSON CABRAL SALES
PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA
COORDENADOR DO COMPOR/MPF

GEISA DE ASSIS RODRIGUES
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA

FABIANO DE MORAES
PROCURADOR DA REPÚBLICA

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 31/07/2026 12:52. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00318109/2026 NOTA TÉCNICA nº 24-2026**

Signatário(a): **PAULO THADEU GOMES DA SILVA**
Data e Hora: **31/07/2026 12:52:23**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **FABIANO DE MORAES**
Data e Hora: **31/07/2026 13:52:35**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **GEISA DE ASSIS RODRIGUES**
Data e Hora: **31/07/2026 15:27:23**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **ALESSANDER WILCKSON CABRAL SALES**
Data e Hora: **31/07/2026 15:35:43**
Assinado com login e senha

Acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave d0554893.b8cb8000.0546ad09.53a5548c