

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO, GLOBALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE
NAS RELAÇÕES DE CONSUMO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Edith Maria Barbosa Ramos; Sinara Lacerda Andrade Caloche – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-593-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito e globalização. 3. Responsabilidade nas relações de consumo. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, GLOBALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO

Apresentação

DIREITO, GLOBALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho DIREITO, GLOBALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO I durante o IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 22 a 26 de junho de 2026, que teve por tema geral “Constituição, Processo e Justiça Judicial: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de Direitos”. Trata-se da nona experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito do Consumidor e temáticas conexas. Os trabalhos apresentados no grupo de trabalho evidenciaram a centralidade das novas vulnerabilidades nas relações de consumo contemporâneas, especialmente diante da intensificação da vida digital, da economia de dados e da expansão de práticas comerciais cada vez mais sofisticadas.

Em um primeiro eixo, destacaram-se pesquisas voltadas à proteção da personalidade, à tutela de crianças, adolescentes, idosos e consumidores analógicos, bem como aos riscos

crédito fácil, fintechs, conciliação, dever de informação e termos de ajustamento de conduta, indicaram a urgência de se repensar os instrumentos de prevenção e solução de conflitos, sobretudo diante de práticas mercadológicas que estimulam o consumo imediato, ampliam a assimetria informacional e agravam a situação de consumidores jovens, idosos, de baixa renda ou emocionalmente expostos a estímulos digitais intensivos.

Em um segundo eixo, o grupo de trabalho aprofundou a reflexão sobre algoritmos, plataformas digitais, responsabilidade civil, governança regulatória e sustentabilidade nas relações de consumo. As discussões sobre capitalismo de vigilância, publicidade algorítmica, contratos invisíveis, termos de uso, precificação dinâmica, cibercrimes e proteção do consumidor turista apontaram para a necessidade de revisão dos parâmetros clássicos de responsabilização, uma vez que as plataformas digitais atuam não apenas como intermediárias, mas como agentes econômicos capazes de estruturar escolhas, direcionar comportamentos, explorar dados pessoais e produzir novas formas de dependência e assimetria.

Ao mesmo tempo, os trabalhos voltados à evolução histórica do Código de Defesa do Consumidor, aos princípios fundamentais da matéria, à competência legislativa, à governança global e à obsolescência programada permitiram situar os desafios atuais em uma perspectiva mais ampla, conectando a proteção consumerista à sustentabilidade, ao direito à informação, à regulação transnacional e à crítica da sociedade de consumo.

A análise conjunta dos temas revela um campo jurídico em transformação, no qual a defesa do consumidor precisa dialogar com tecnologia, ética, economia comportamental, proteção de dados, meio ambiente e políticas públicas. Assim, o grupo de trabalho demonstrou que o Direito do Consumidor permanece como instrumento essencial de promoção da dignidade humana, mas deve ser continuamente atualizado para responder aos impactos da digitalização, da financeirização do consumo, da exploração algorítmica e da crise socioambiental contemporânea.

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara

Prof. Dr.^a Edith Maria Barbosa Ramos

Prof. Dr.^a Sinara Lacerda Andrade Caloche

**POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS E PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR
ENDIVIDADO: A LEGALIZAÇÃO DAS APOSTAS ESPORTIVAS COMO FATOR
DE ENDIVIDAMENTO POPULACIONAL**

**REGULATORY PUBLIC POLICIES AND PROTECTION OF INDEBTED
CONSUMERS: THE LEGALIZATION OF SPORTS BETTING AS A FACTOR OF
POPULATION INDEBTEDNESS**

**Ítalo Lopes de Carvalho
Jorge Antonio Dantas Silva**

Resumo

O presente artigo analisa a legalização das apostas esportivas de quota fixa no Brasil e seus impactos jurídicos, econômicos e sociais, especialmente quanto ao agravamento do endividamento dos consumidores. Parte-se da constatação de que a Lei nº 13.756/2018 e a Lei nº 14.790/2023 promoveram a abertura e consolidação de um mercado economicamente relevante, com expressivo potencial arrecadatório, mas sem estabelecer mecanismos suficientemente robustos de prevenção ao superendividamento e de proteção dos apostadores vulneráveis. A pesquisa articula a abordagem Direito e Políticas Públicas para examinar as lacunas do marco regulatório vigente, a atuação da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e a insuficiência das medidas atualmente previstas na agenda regulatória para enfrentar os riscos sociais decorrentes da expansão das BETS. Sustenta-se que a legalização das apostas não é, por si só, incompatível com a Constituição Federal, desde que acompanhada de instrumentos normativos preventivos e punitivos capazes de compatibilizar liberdade econômica, arrecadação tributária, defesa do consumidor e dignidade da pessoa humana. Conclui-se pela necessidade de regulamentação complementar, com limites de depósito, sistemas efetivos de autoexclusão, restrições à publicidade, responsabilização objetiva das plataformas e fortalecimento institucional da regulação estatal, a fim de assegurar que a exploração econômica do setor não se converta em mecanismo de intensificação da vulnerabilidade financeira das famílias brasileiras.

Palavras-chave: Políticas públicas, Superendividamento, Proteção do consumidor, Agenda

Secretariat of Prizes and Betting of the Ministry of Finance, and the insufficiency of the measures currently provided for in the regulatory agenda to address the social risks arising from the expansion of BETS. It argues that the legalization of betting is not, in itself, incompatible with the Federal Constitution, provided that it is accompanied by preventive and punitive normative instruments capable of reconciling economic freedom, tax revenue collection, consumer protection, and human dignity. It concludes that complementary regulation is necessary, including deposit limits, effective self-exclusion systems, advertising restrictions, strict liability for platforms, and institutional strengthening of state regulation, in order to ensure that the economic exploitation of the sector does not become a mechanism for intensifying the financial vulnerability of Brazilian families.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Over-indebtedness, Consumer protection, Regulatory agenda

1. INTRODUÇÃO

A legalização das plataformas de apostas esportivas de quota fixa, popularmente denominadas *Bets*, representa uma das mais significativas transformações no ordenamento jurídico e na dinâmica socioeconômica brasileira dos últimos anos. A regulamentação desse setor, iniciada com a Lei nº 13.756/2018 e consolidada pela Lei nº 14.790/2023, abriu um mercado que, somente no primeiro trimestre de 2026, já arrecadou mais de 3 bilhões de reais (Receita Federal do Brasil, 2026).

Se, de um lado, a legalização trouxe benefícios econômicos inegáveis – como o incremento da arrecadação tributária e a formalização de atividades antes exercidas à margem da lei –, de outro, expôs uma realidade social cada vez mais evidente: o aumento do número de pessoas que realizam apostas e se encontram em situação de endividamento.

Estudos realizados pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais em parceria com o Datafolha demonstram que em 2025, cerca de 26,4 milhões de pessoas realizaram apostas, o que representa 17 % da população maior de 16 anos (ANBIMA; Datafolha, 2026). Concomitantemente a isso, verifica-se que a Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo aponta que o endividamento das famílias brasileiras bateu novo recorde histórico, chegando a alcançar em fevereiro de 2026 o percentual de 80,2 % (CNC, 2026) e representando em março deste ano cerca de 82,8 milhões de pessoas inadimplentes (SERASA, 2026).

Ambas as pesquisas evidenciam que o fenômeno das apostas não se restringe a determinado estrato socioeconômico, mas alcança, de forma transversal, todas as classes sociais, inclusive os grupos de maior renda, como a classe A/B. Do mesmo modo, os dados relativos ao endividamento das famílias brasileiras demonstram que a assunção de obrigações financeiras também se apresenta como realidade disseminada entre diferentes faixas de renda, não podendo ser atribuída exclusivamente às classes economicamente mais vulneráveis.

Nesse sentido, o presente artigo pretende analisar de que modo a legalização das apostas esportivas pode estar relacionada aos índices recordes de endividamento familiar, bem como verificar se a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda incorporou, em sua agenda regulatória, medidas de proteção imediata ao consumidor em situação de inadimplência.

A importância do presente tema reside na tentativa de articular Direito, economia e políticas públicas em torno de uma questão social urgente e empiricamente comprovável. A expansão das *Bets* não se limita a um fenômeno cultural ou recreativo: trata-se de um vetor econômico e regulatório capaz de redefinir padrões de consumo, intensificar dinâmicas de endividamento e tensionar os limites da intervenção estatal sobre mercados digitais altamente lucrativos e socialmente sensíveis. Nesse contexto, impõe-se uma resposta jurídica qualificada, proporcional e constitucionalmente orientada, apta a compatibilizar liberdade econômica, proteção do consumidor, prevenção ao superendividamento e tutela de grupos vulneráveis.

A pesquisa é direcionada pelo método de abordagem indutiva com a utilização do método de interpretação sociológica de natureza qualitativa (FINCATO; GILLET. 2018. p.48-49). O tipo de pesquisa é exploratório, que tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema conforme expõe o Professor Antônio Carlos Gil (GIL, 1991, p. 45). Tal proposta visa um tipo de pesquisa de procedimento documental (FINCATO; GILLET. 2018. p.50) de abordagem, de acordo com o estudo do caso visando à pesquisa bibliográfica, (FINCATO; GILLET. 2018. p.50) mediante estudo de doutrinas, teorias, princípios e fenômenos que tratam do assunto.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICO-NORMATIVA DOS JOGOS DE APOSTAS

A trajetória dos jogos de apostas no Brasil é marcada por sucessivas tensões entre tolerância social, repressão normativa e interesses econômicos do Estado. Desde o período colonial, quando as práticas de jogo eram toleradas como forma de entretenimento, passando pela criminalização republicana até o debate contemporâneo sobre a legalização, a regulação dos jogos reflete as transformações culturais, morais e econômicas da sociedade brasileira (LIMA, 2022).

O marco legal mais duradouro nessa trajetória foi o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 – a Lei das Contravenções Penais (LCP) –, promulgada no contexto autoritário do Estado Novo. O art. 50 do referido diploma tipificou como contravenção penal a exploração de jogos de azar, assim definidos como aqueles cujo ganho ou perda dependem exclusiva ou predominantemente da sorte. O §3º, inciso II, do mesmo artigo estendia essa vedação às apostas sobre corridas de cavalos e a quaisquer outras modalidades de apostas esportivas não autorizadas por lei federal.

Paradoxalmente, durante a Era Vargas (1930-1945), os cassinos em hotéis de luxo foram excepcionalmente tolerados, em uma tentativa de atrair turistas e ampliar a receita pública. Essa experiência foi abruptamente encerrada pelo Decreto-Lei nº 9.215/1946, que determinou o fechamento de todos os cassinos em território nacional, sob forte influência de pressões religiosas e morais da época. Segundo Ragazzo e Ribeiro (2012), tal decisão revelou a prevalência de uma visão paternalista do Estado, que buscava resguardar os cidadãos dos supostos malefícios morais dos jogos de azar, ainda que ao custo de relevantes perdas econômicas.

As exceções à regra proibitiva foram, historicamente, as loterias federais e estaduais – regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 204/1967 como serviço público exclusivo da União – e o turfe, disciplinado pelo Decreto-Lei nº 7.291/1945. Esses regimes especiais demonstravam que a proibição nunca foi absoluta, mas condicionada a interesses fiscais e à possibilidade de controle estatal.

A mudança paradigmática ocorreu com a Lei nº 13.756/2018, que autorizou a exploração comercial de apostas esportivas de quota fixa no Brasil, definidas em seu art. 29, §1º, como modalidade de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que o ganho potencial é definido no ato da aposta, em caso de acerto do prognóstico. A justificativa legal para distingui-las dos jogos de azar vedados pela Lei de Contravenções Penais fundamenta-se na previsibilidade parcial do resultado, que dependeria, em maior ou menor grau, de habilidade analítica do apostador, e não apenas da sorte.

Contudo, a referida lei não revogou expressamente o art. 50, §3º, II da Lei das Contravenções Penais, gerando uma tensão normativa que persiste até hoje. A questão divide a doutrina: para alguns, houve revogação tácita pelo princípio da especialidade; para outros, a omissão legislativa cria uma zona de incerteza que fragiliza a segurança jurídica do setor. A Lei nº 14.790/2023 avançou na consolidação do marco regulatório, mas também deixou lacunas relevantes quanto à proteção dos consumidores, especialmente no que concerne ao aumento do grau de endividamento da população.

3. O REGIME JURÍDICO ATUAL DAS APOSTAS ESPORTIVAS

A Lei nº 14.790/2023 constitui o principal marco regulatório das apostas esportivas de quota fixa no Brasil. O diploma legal estabelece as diretrizes para a concessão de autorização

às operadoras, as obrigações de transparência e integridade, os mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, além da destinação das receitas tributárias obtidas com a atividade. A competência regulatória e fiscalizatória foi atribuída à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), responsável pela emissão das licenças operacionais e pela supervisão contínua do setor.

Do ponto de vista tributário, as operadoras estão sujeitas ao pagamento da Contribuição Social das Apostas (CSA) e ao Imposto de Renda sobre os prêmios distribuídos aos apostadores. Parte dos recursos arrecadados é destinada, por força de lei, ao Fundo Nacional de Seguridade Social, ao Comitê Olímpico Brasileiro, ao Comitê Paralímpico Brasileiro, ao Ministério do Esporte e às entidades de prática desportiva. Essa estrutura de destinação de receitas é, em tese, um dos pilares da justificativa social para a legalização.

A compatibilidade do regime jurídico vigente com as normas internacionais também merece atenção. O Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), que estabelece diretrizes para a prevenção da lavagem de dinheiro e do crime organizado. A regulamentação das apostas esportivas deve, portanto, estar alinhada a esses compromissos internacionais, garantindo mecanismos robustos de rastreabilidade financeira e prevenção à infiltração do crime organizado no setor (OLIVEIRA, 2023).

Não obstante os avanços regulatórios, subsistem lacunas normativas significativas. A Lei nº 14.790/2023 carece de disposições específicas e suficientemente detalhadas sobre: (i) os limites de depósito por apostador; (ii) a origem dos recursos utilizados nas apostas, (iii) a vedação de publicidade em horários de programação infantojuvenil; (iv) a obrigatoriedade de sistemas de autoexclusão; (v) a criação de programas de tratamento para jogadores compulsivos financiados pelas próprias operadoras; (vi) a responsabilidade objetiva das plataformas pelos danos causados pela sua atividade.

4. IMPACTOS ECONÔMICOS E FISCAIS DA LEGALIZAÇÃO

Os argumentos em favor da legalização das apostas esportivas no Brasil estiveram, historicamente, ancorados em projeções de impacto econômico positivo. A formalização do setor prometia, ao menos em tese, reverter para os cofres públicos recursos que até então eram desviados para operadoras sediadas em jurisdições *offshore*, com menor carga tributária e maior

sigilo financeiro (MARIZ, 2022). Verifica-se que essa promessa se concretizou de acordo com os dados de arrecadação fiscal do período posterior à promulgação da Lei nº 14.790/2023.

De acordo com o relatório da Análise da Arrecadação das Receitas Federais (RFB, 2026), as arrecadações provenientes desta atividade cresceram abruptamente, somente no intervalo de 2024 a 2025 a arrecadação cresceu mais de 100 vezes.

Tabela 1 – Arrecadação das atividades de exploração de jogos de azar e apostas

Categoria	Jan-Dez/24	Jan-Dez/25
Arrecadação da Receita	R\$ 91.000.000,00	R\$ 9.953.000.000,00
Arrecadação do IRPJ/CSLL	R\$ 39.000.000,00	R\$ 1.656.000.000,00
Arrecadação da COFINS/PIS-PASEP	R\$ 33.000.000,00	R\$ 2.136.000.000,00

Fonte: Elaborada pelos Autores (2026), com base nos dados do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Secretaria da Receita Federal do Brasil (2026).

A arrecadação tributária decorrente da atividade passou a ser direcionada, conforme o modelo estabelecido pela lei, a setores considerados prioritários na agenda pública, como saúde, educação e segurança pública. Contudo, é imperioso contextualizar esses benefícios econômicos à luz dos custos sociais que a legalização indiscriminada pode gerar.

Isso porque os estudos publicados pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais em parceria com o Datafolha revelaram dados importantes sobre a quantidade de usuários e sua motivação. Em 2023, 40 % dos usuários entrevistados indicaram como principal motivação para as apostas a chance de ganhar dinheiro rápido em momento de necessidade, deste percentual se destacam os apostadores que não possuem outros investimentos (46%) e que pertencem a classe D/E (44%) (ANBIMA; Datafolha, 2024).

Já em 2024, além da pesquisa indicar que a oportunidade de ganhar dinheiro rápido em momento de necessidade se manteve entre a principal motivação dos usuários (39%), trouxe novos dados relevantes sobre as apostas: 47 % das pessoas que apostam têm dívidas atrasadas; uma em cada cinco pessoas endividadas apostou em 2024; cerca de 30% dessas pessoas afirmaram ter apostado mais dinheiro do que poderia perder; entre as pessoas que apostaram em 2024, 52% tentaram recuperar perdas apostando novamente e 10% já precisaram recorrer a empréstimos ou venda de bens para continuar apostando (ANBIMA; Datafolha, 2025).

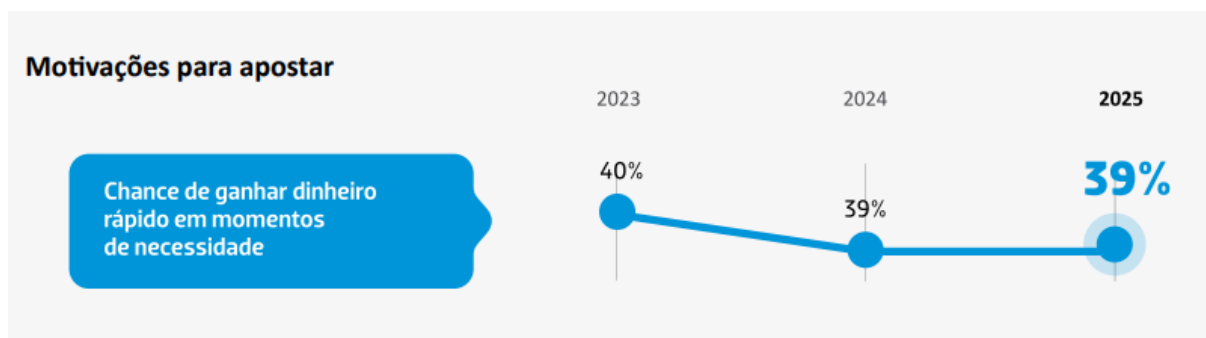
Em 2025 os índices de aderência das apostas se mantiveram em crescimento, indicando que ao menos 17 % da população maior de 16 anos já realizou algum tipo de aposta online, dos quais 39 % reafirmaram que a principal motivação é a oportunidade de ganhar dinheiro rápido em momento de necessidade (ANBIMA; Datafolha, 2026).

Figura 1 – Percentual de pessoas que fazem apostas online



Fonte: ANBIMA e Datafolha (2026).

Figura 2 – Motivações para apostar no decorrer dos anos



Fonte: ANBIMA e Datafolha (2026).

Estes dados evidenciam que uma parcela significativa dos recursos movimentados pelas *Bets* provém de usuários que não se encontram em situação de estabilidade econômica, impactando diretamente o orçamento doméstico e a capacidade de consumo de bens essenciais, afetando, inclusive, a arrecadação do varejo, cuja perda de faturamento potencial chegou em R\$ 90 bilhões somente em 2024 (CNC, 2024).

Ou seja, se de um lado a arrecadação realizada pela União se beneficiou com uma nova fonte de receita tributária, de outro verifica-se que os Estados (ICMS), Municípios (ISS) e a maior parte do comércio varejista vêm sofrendo com a troca da destinação da arrecadação e,

consequentemente, dos impostos, visto que o estudo realizado pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo observou que os apostadores estão consumindo menos bens para apostar em *Bets*.

Sob a perspectiva da abordagem de Bittencourt e Reck (2021), é indispensável observar que a legalização das *Bets* sobreveio de uma forte pressão do setor econômico aliada aos interesses do Governo vigentes à época de sua legalização – orientadas por interesses eleitorais e de curto prazo –, o que tem sobrepujado os interesses e alcances das políticas públicas de Estado – cujo horizonte é a proteção estrutural dos direitos fundamentais.

O risco concreto decorrente desta lógica que inicialmente se demonstrou como um interesse legítimo de arrecadação, tem transformado o Estado em um ator relevante na dinâmica de exploração econômica da população endividada, em flagrante contradição com o art. 3º, III, da Constituição Federal, que elenca a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais como objetivos fundamentais da República.

5. IMPACTOS DA LEGALIZAÇÃO DAS BETS NO ENDIVIDAMENTO

Os impactos sociais da legalização das apostas esportivas constituem a dimensão mais sensível do debate jurídico-regulatório. Os estudos técnicos desenvolvidos pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (2026), evidenciam que existem diversos vetores econômicos que indicam que o endividamento da população em geral deveria estar em um momento de queda, contudo, o que se observou é um movimento cada vez mais crescente.

Utilizando-se os dados colhidos pré-*Bets* (maio de 2021 a dezembro de 2022) e pós-*Bets* (janeiro de 2023 a março de 2026), o estudo pode observar fatores que, naturalmente, indicariam a redução do nível de endividamento das famílias, contudo, o resultado não se adequou ao esperado.

Ou seja, durante o período em análise, observou-se que a taxa de desemprego caiu de 8,5% em 2023 para cerca de 7,5 % em 2026, o que deveria reduzir o nível de endividamento da população. Outro fator observado durante o período em comento indica que a inflação apresentou trajetória decrescente entre 2023 e 2026, o que deveria melhorar a capacidade de pagamento das famílias.

Apesar disso, o estudo indica que o indicador de endividamento e inadimplência apresentou um crescimento pronunciado a partir de janeiro de 2023, o que coincide com a expansão das plataformas de apostas online. Outro indicador crescente observado no estudo de maneira mais crítica reflete um aumento pronunciado no número de famílias que não terão condições de pagar suas dívidas nos próximos 30 dias.

Estes dados são ratificados pelos estudos realizados pela ANBIMA e Datafolha entre 2024 e 2026, que evidenciam a consolidação das apostas online como prática crescente no Brasil, especialmente associada à expectativa de obtenção rápida de dinheiro em situações de necessidade financeira, com parcela expressiva de apostadores que possuem dívidas em atraso, que apostam valores superiores à sua capacidade financeira e que buscam recuperar perdas por meio de novas apostas.

Dessa forma, o crescimento da adesão às apostas online entre pessoas maiores de 16 anos, somado à permanência da motivação econômica e aos indicadores de endividamento, demonstra que o fenômeno possui relevância social e jurídica. As Bets, nesse contexto, deixam de representar apenas uma atividade de consumo individual e passam a configurar um fator potencial de intensificação da vulnerabilidade financeira das famílias, o que demanda a atenção regulatória, medidas de prevenção ao superendividamento e políticas de proteção aos consumidores mais expostos.

A tensão entre a livre iniciativa econômica (art. 170, caput, CF/88) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) não é nova no direito constitucional brasileiro. O Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que a livre iniciativa não é um valor absoluto, cedendo diante de interesses coletivos e de direitos fundamentais de maior envergadura. A proteção ao consumidor – elevada ao status de princípio da ordem econômica pelo art. 170, V, da Constituição – reforça essa conclusão: o consumidor de serviços de apostas, especialmente aquele pertencente a grupos vulneráveis, tem o direito fundamental de não ser explorado por práticas abusivas de mercado.

Nesse sentido, Bucci (2019) sustenta, de acordo com a abordagem Direito e Políticas Públicas, que o Estado priorize o *welfare* dos cidadãos, o que, neste recorte, representa aqueles que farão uso das plataformas reguladas. O estado de bem-estar do apostador não é apenas uma preocupação social ou moral, mas uma obrigação constitucional do Estado, que não pode se furtar a ela em nome de interesses arrecadatários ou de desenvolvimento econômico. A

legalização desacompanhada de mecanismos efetivos de proteção ao consumidor vulnerável revela-se constitucionalmente deficiente, pois compromete a eficácia do art. 5º, XXXII, da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de promover a defesa do consumidor.

6. A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise da regulamentação das apostas esportivas no Brasil demanda a adoção de uma perspectiva que supere os limites do dogmatismo jurídico tradicional. A abordagem Direito e Políticas Públicas, desenvolvida por Bucci (2019), oferece um instrumental teórico-metodológico adequado para compreender a complexidade dos arranjos institucionais, dos atores envolvidos e dos objetivos que devem orientar a ação estatal nesse campo.

Segundo Farah (2018), as políticas públicas são concebidas como respostas do Estado a problemas públicos que se impõem na agenda governamental. No caso das apostas esportivas, o problema público é multidimensional: envolve a necessidade de formalizar e tributar um mercado que operava na clandestinidade, de proteger consumidores vulneráveis dos efeitos do vício, de prevenir a lavagem de dinheiro e a infiltração do crime organizado, e de assegurar a integridade das competições esportivas. A política pública regulatória precisa dar respostas articuladas a todos esses problemas simultaneamente.

A distinção proposta por Bittencourt e Reck (2021) entre políticas públicas de Governo e políticas públicas de Estado é especialmente relevante neste contexto. As políticas de Governo são orientadas por objetivos de curto prazo, frequentemente influenciadas por interesses eleitorais e pela lógica do mercado político. As políticas de Estado, por sua vez, têm como horizonte a proteção estrutural dos direitos fundamentais e a promoção dos objetivos da República, independentemente das alternâncias de poder. A regulamentação das *Bets* no Brasil tem oscilado entre esses dois modelos, com o risco de que os interesses arrecadatórios do Governo prevaleçam sobre a proteção constitucional dos cidadãos.

Lotta (2019) destaca que a fase de implementação das políticas públicas é tão crucial quanto a fase de formulação. No caso das apostas esportivas, a efetividade da regulamentação depende não apenas do conteúdo normativo das leis, mas da capacidade institucional do Estado de fiscalizar o cumprimento das obrigações pelas operadoras, de sancionar efetivamente as infrações e de disponibilizar recursos para o tratamento dos apostadores com transtorno do jogo.

Moura (2024) ressalta que a abordagem Direito e Políticas Públicas exige que o jurista vá além da análise normativa, interrogando as condições de implementação, os atores responsáveis pela execução das políticas e os mecanismos de avaliação de resultados. No caso em exame, isso significa perguntar: quem fiscaliza se as plataformas realmente implementam os sistemas de autoexclusão? Quais são as consequências jurídicas concretas para as operadoras que violam as normas de proteção ao consumidor?

O risco de captura regulatória – fenômeno pelo qual o órgão regulador passa a servir aos interesses do setor regulado em detrimento do interesse público – é outro ponto crítico a ser considerado. A concentração do mercado em poucas plataformas com enorme poder econômico, aliada à sofisticação tecnológica do setor, cria condições favoráveis para a influência indevida sobre o processo regulatório.

7. PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO PREVENTIVA

Verifica-se que a regulamentação introduzida pela Lei nº 13.756/2018 e posteriormente consolidada pela Lei nº 14.790/2023, embora tenha representado avanço relevante na legalização e organização das apostas de quota fixa no Brasil, não enfrenta de maneira suficiente as preocupações centrais abordadas neste trabalho. Em especial, o marco regulatório vigente não apresenta mecanismos específicos e robustos voltados à prevenção do superendividamento dos apostadores, à proteção de consumidores economicamente vulneráveis e ao controle dos impactos sociais decorrentes da expansão das *Bets*.

Essa insuficiência normativa evidencia a existência de lacunas regulatórias relevantes, sobretudo diante dos dados que associam a prática das apostas online à busca por dinheiro rápido em momentos de necessidade, ao agravamento de dívidas e à recorrência de comportamentos financeiramente arriscados. Assim, a mera legalização da atividade, desacompanhada de instrumentos eficazes de proteção ao consumidor endividado, mostra-se incapaz de responder integralmente aos riscos sociais identificados.

Diante disso, torna-se necessário trazer à discussão a proposta de regulamentação realizada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda que institui a Agenda Regulatória para o biênio 2026/2027 por meio da Portaria SPA/MF nº 408, de 12 de fevereiro de 2026, cujos principais objetivos estão indicados em seu art. 2º: A Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas tem por objetivos: I - estabelecer as ações regulatórias consideradas prioritárias; II - conferir segurança jurídica, previsibilidade e eficiência ao

processo de regulamentação; e III - prover um ambiente regulatório estável, atual, transparente e atrativo ao investimento sustentável.

Assim, considerando a Agenda Regulatória prevista para o primeiro trimestre de 2026, pode-se observar as seguintes proposituras, descrição e situação:

Tabela 2 – Proposituras da agenda regulatória para o primeiro trimestre de 2026

Iniciativa	Descrição	Previsão de Abertura do Procedimento	Situação
Revisão do procedimento de autorização de agentes operadores de apostas	Revisar os critérios para admissibilidade, aprovação, indeferimento, suspensão, recurso administrativo, extinção e outros casos de cessação de autorizações para operadores de apostas de quota fixa, previstos na Portaria SPA/MF nº 827, de 2024.	Primeiro trimestre de 2026	Em desenvolvimento
Revisão dos procedimentos relativos à vedação de transações de pagamento relacionados a operadores de apostas de quota fixa não autorizados	Revisar os procedimentos previstos na Portaria SPA/MF nº 566, de 2025, estabelecendo condições, prazos e fluxos de encaminhamento de informações, bem como disciplinar a comunicação formal prevista no art. 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 224/2025.	Primeiro trimestre de 2026	Em desenvolvimento
Revisão da regulamentação de publicidade por meio de afiliados em aplicações de internet	Aprimorar das regras, condições e requisitos técnicos para realização de publicidade por meio de afiliados em aplicações de internet, dando efetividade à política regulatória prevista nos arts. 16 e 17 da Lei nº 14.790/23, bem como disciplinar o disposto no art. 6º, inciso II, da Lei Complementar nº 224/2025.	Primeiro trimestre de 2026	Em desenvolvimento

Fonte: Elaborada pelos Autores (2026), com base nos dados da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (2026)

Embora o cronograma da agenda regulatória prevista para o biênio 2026/2027 tenha observado às respectivas datas de previsão de abertura dos Procedimentos de Elaboração e Participação em Proposta Regulatória, observa-se que nenhuma das iniciativas indicadas se encontra concluída até o momento.

Além disso, a análise das propostas previstas para o referido biênio não permite identificar abordagem específica voltada à preocupação central suscitada no presente trabalho, qual seja, o endividamento dos apostadores. Tal constatação reforça a percepção de que, mesmo diante do avanço institucional da agenda regulatória, ainda subsiste lacuna quanto à formulação de medidas normativas direcionadas à prevenção, mitigação e tratamento dos impactos econômico-sociais decorrentes da participação de consumidores endividados no mercado de apostas.

Isso evidencia, portanto, que o problema em questão ainda não foi devidamente incorporado às agendas das políticas públicas regulatórias, permanecendo à margem das prioridades normativas atualmente delineadas para o setor. Essa análise das lacunas do marco regulatório vigente permite delinear uma proposta de regulamentação complementar que equilibre os interesses econômicos da legalização com a proteção dos consumidores endividados.

A presente proposta articula-se em dois eixos complementares: mecanismos preventivos, voltados a evitar que os apostadores cheguem ao estado de superendividamento e mecanismos punitivos, destinados a responsabilizar efetivamente as plataformas pelo descumprimento das obrigações legais.

No eixo preventivo, destacam-se as seguintes medidas: (i) imposição de limites máximos de depósito mensal por apostador, calibrados em função da renda declarada, com vedação expressa à superação desses limites mediante instrumentos de crédito; (ii) obrigatoriedade de sistemas de autoexclusão acessíveis e efetivos, com prazo mínimo de exclusão; (iii) vedação de publicidade de apostas em horários de programação infantojuvenil e em plataformas digitais voltadas ao público menor de idade; (iv) obrigatoriedade de exibição de alertas sobre os riscos do vício em jogos em todas as interfaces das plataformas, nos moldes adotados pela regulamentação antitabagismo.

No eixo punitivo, propõe-se: (i) responsabilidade objetiva das operadoras pelos danos causados a apostadores que demonstrem ter desenvolvido transtorno do jogo em decorrência do uso de suas plataformas, à semelhança do regime de responsabilidade aplicado às relações de consumo pelo Código de Defesa do Consumidor; (ii) criação de um sistema de multas proporcionais ao faturamento das operadoras para as infrações às normas de proteção ao consumidor, tornando economicamente desvantajosa a conduta infratora; (iii) previsão de suspensão temporária e revogação definitiva da licença operacional para os casos de reincidência ou de infrações graves; (iv) inclusão das operadoras de apostas no rol de atividades sujeitas ao controle previsto na Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), com obrigações ampliadas de reporte ao COAF.

A experiência internacional oferece modelos relevantes para a implementação dessas medidas. Na Espanha, a Lei nº 13/2011 estabelece mecanismos detalhados de proteção ao jogador, incluindo o Registro Geral de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ), de consulta

obrigatória pelas operadoras. Em Portugal, o Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ) mantém um sistema de autoexclusão nacional integrado. Essas experiências demonstram que a proteção efetiva do apostador é compatível com mercados regulados dinâmicos e economicamente relevantes.

A proposta de criação de uma agência reguladora independente para o setor de apostas no Brasil ganha renovada relevância nesse contexto. A SPA/MF, como secretaria vinculada ao Ministério da Fazenda, está sujeita às pressões políticas e às prioridades arrecadatórias do Governo, o que compromete sua capacidade de exercer uma regulação genuinamente orientada pelo interesse público. Uma agência reguladora com mandatos fixos, corpo técnico qualificado e independência orçamentária se demonstra mais resistente à captura regulatória e mais eficaz na proteção dos consumidores.

8. CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo central demonstrar que a legalização das apostas esportivas no Brasil, tal como implementada pela Lei nº 14.790/2023, permanece em tensão com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, na medida em que o marco regulatório vigente não dispõe de mecanismos suficientemente efetivos para a proteção dos consumidores suscetíveis ao endividamento.

A análise histórica revelou que a trajetória dos jogos de apostas no Brasil é marcada por um padrão recorrente: a legalização orientada predominantemente por interesses fiscais, sem a correspondente construção de uma política pública de proteção social estruturada. A Lei nº 14.790/2023 reproduz, em certa medida, esse padrão, ao priorizar a organização do mercado e a arrecadação tributária sem estabelecer um arcabouço protetivo à altura dos riscos identificados pela evidência científica.

A hipótese central do estudo – de que a legalização pode ser constitucionalmente compatível se implementada conjuntamente a uma regulamentação preventiva e punitiva efetiva – restou confirmada pela análise da experiência internacional e das lacunas do ordenamento jurídico pátrio. A legalização não se demonstra, em si, inconstitucional; o que contraria os interesses constitucionais é a legalização desacompanhada dos instrumentos necessários à proteção dos direitos fundamentais dos apostadores.

A abordagem Direito e Políticas Públicas demonstrou que a questão não se resolve apenas no plano normativo: é preciso construir instituições regulatórias com capacidade efetiva de implementação, dotadas de independência, financiamento adequado e mecanismos robustos de *accountability*. A criação de uma agência reguladora independente para o setor, articulada com um sistema nacional de atenção à saúde dos apostadores compulsivos financiado pelas próprias operadoras, constitui a resposta institucional mais adequada ao desafio identificado.

Conclui-se, portanto, que a regulamentação das apostas esportivas no Brasil está em um momento crítico de consolidação, no qual as escolhas normativas e institucionais feitas nos próximos anos definirão se a legalização se tornará um instrumento de desenvolvimento econômico com responsabilidade social ou uma fonte de exploração sistêmica de populações vulneráveis. O princípio da dignidade da pessoa humana não permite contemporização: a proteção do apostador vulnerável não é uma opção política, mas uma obrigação constitucional do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS; DATAFOLHA. Raio X do investidor brasileiro. 6. ed. São Paulo: ANBIMA; Datafolha, 2024. Disponível em: <https://www.anbima.com.br/data/files/20/45/EE/F7/314F69106AF42F69B82BA2A8/Relatorio-Raio-X-do-Investidor-6.pdf>. Acesso em: 17 maio 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS; DATAFOLHA. Raio X do investidor brasileiro. 7. ed. São Paulo: ANBIMA; Datafolha, 2025. Disponível em: <https://www.anbima.com.br/data/files/9D/52/B3/C7/38C0091004DA0EF8EA2BA2A8/Relatorio-Raio-X-do-Investidor-7.pdf>. Acesso em: 17 maio 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS; DATAFOLHA. Raio X do investidor brasileiro. 8. ed. São Paulo: ANBIMA; Datafolha, 2026. Disponível em: <https://www.anbima.com.br/data/files/AB/A3/C2/A8/88C76910FCADB769B82BA2A8/Raio-X-do-Investidor-Brasileiro-8-edicao.pdf>. Acesso em: 17 maio 2026.

BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado - uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez. 2021.

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

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. Brasília: 1941.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946. Brasília: 1946.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Brasília: 2018.

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Brasília: 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 408, de 12 de fevereiro de 2026. Institui a Agenda Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas para o biênio 2026-2027. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2026. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-408-de-12-de-fevereiro-de-2026-687366145>. Acesso em: 17 maio 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Análise da Arrecadação das Receitas Federais: março de 2026*. Brasília: Receita Federal do Brasil, 23 abr. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2026/analise-mensal-mar-2026.pdf>. Acesso em: 17 maio 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. *Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. *Impacto econômico das bets*. Brasília, DF: CNC, 11 nov. 2024. Disponível em: https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/impacto-economico-das-bets/. Acesso em: 17 maio 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. Impacto das apostas on-line (bets) no endividamento e inadimplência das famílias brasileiras. Brasília, DF: CNC, 29 abr. 2026. Disponível em: https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/impacto-das-apostas-on-line-bets-no-endividamento-e-inadimplencia-das-familias-brasileiras/. Acesso em: 17 maio 2026.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 69, ed. especial, p. 53-84, dez. 2018.

FINCATO, Denise Pires; GILLET, Sérgio Augusto da Costa. A Pesquisa Jurídica sem Mistérios: do Projeto de Pesquisa à Banca. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

LIMA, Ramon Richardson Torres. Possibilidades de regulação das loot boxes no Brasil. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito, Natal, 2022.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). Teoria e práticas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019.

MARIZ, Felipe Medeiros. Regulação das Loot Boxes e os jogos de azar no Brasil. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Abordagem do Direito e Políticas Públicas no Ensino Superior: problemas, diagnósticos e proposições. Revista de Direito da Administração Pública, a. 9, v. 1, n. 3, 2024.

OLIVEIRA, Mateus. Apostas esportivas e crime organizado transnacional: análise à luz da Convenção de Palermo. Revista Brasileira de Direito Internacional, v. 19, n. 2, 2023.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar. Revista Direito GV, v. 8, p. 625-650, 2012.

SERASA. Relatório Serasa: perfil e comportamento do endividamento no Brasil. São Paulo: Serasa, 2026. Disponível em:

<https://cdn.builder.io/o/assets%2Fb212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc%2F0c47d7a1851f453697305b3f8809b349?alt=media&token=29bc67f1-bc7c-4362-a5ff-05751e6e0978&apiKey=b212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc>. Acesso em: 17 maio 2026.