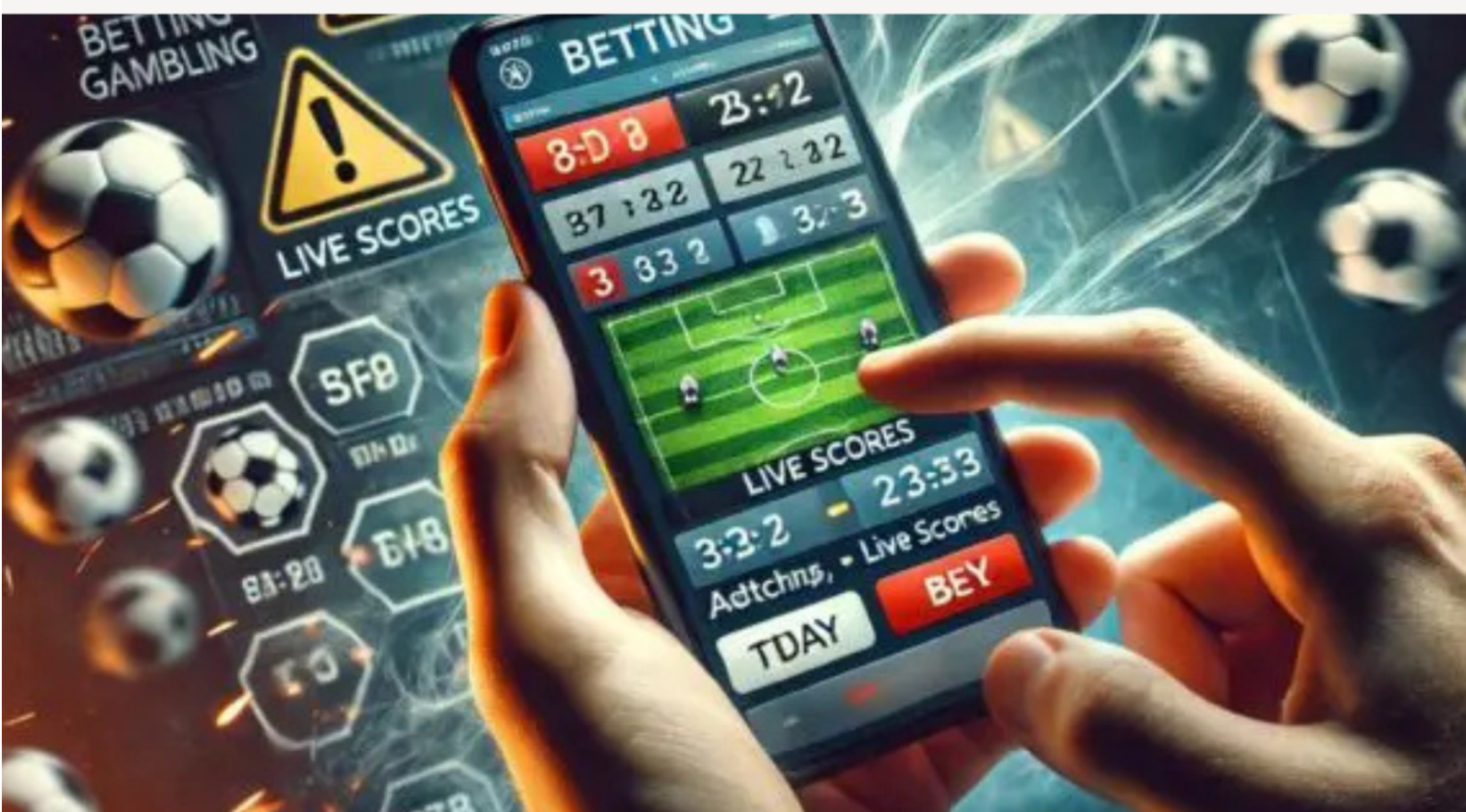


POLICY PAPER

Regulação de apostas de quota fixa



DIRETORIA DO IBDA

Presidente: Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva (MG)

Primeiro Vice-Presidente: Rodrigo Valgas dos Santos (SC)

Segundo Vice-Presidente: Edgar Chiuratto Guimarães (PR)

Terceira Vice-Presidente: Lígia Melo de Casemiro (CE)

Diretora de Regionalização: Carolina Zancaner Zockun (SP)

Diretora Institucional: Heloisa Helena Godinho (GO)

Diretor Executivo: André Saddy (RJ)

Comissão de Estudos sobre Direito Regulatório

Andre Saddy (RJ) - **Presidente**

Arianne Athias (PA)

Eduardo Jordão (RJ)

Fernanda Alen Gonçalves da Silva (MG)

Isabella Macedo Torres (RJ)

José Osório do Nascimento Neto (GO)

Kaliane Wilma Cavalcante de Lira (DF)

Letícia Vignoli (MG)

Márcio Monteiro Reis (RJ)

Rafael Maffini (RS)

Thiago Priess Valiati (PR)

Valéria de Souza Rosa (SP)

André Villani (MG)

Rodrigo Melo do Nascimento (RJ)

Jun/2025

Apresentação

Caro leitor,

É com grande satisfação que apresentamos o Policy Paper intitulado “**Regulação das Apostas de Quota Fixa**”, elaborado pela Comissão de Estudos sobre Direito Regulatório do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

Este estudo é resultado de extensa pesquisa e reflexão por parte de renomados especialistas e juristas, que se dedicaram a examinar os desafios do atual cenário das apostas de quota fixa no Brasil, principalmente diante das vicissitudes advindas da temática, que, indubitavelmente, permeia os meios de comunicação e jurídicos diariamente. A proposta consiste em analisar esse contexto de forma crítica, visando a apresentar propostas de aperfeiçoamento regulatório que respondam aos riscos identificados de maneira pragmática. O objetivo é contribuir com recomendações viáveis, de modo a consolidar um mercado de apostas mais transparente, íntegro e compatível com os princípios do ordenamento jurídico brasileiro.

Esperamos que este documento seja uma fonte valiosa de informações.

Inclusive, sua opinião é muito importante para nós! Portanto, caso haja dúvidas ou sugestões, envie seus comentários por e-mail para o seguinte endereço eletrônico: ibda@ibda.com.br.

A distribuição e a reprodução de conteúdo são gratuitas, desde que citada a fonte.

A Comissão de Estudos sobre Direito Regulatório agradece à Diretoria do IBDA pelo incentivo na elaboração deste Policy Paper.

Boa leitura!

ÍNDICE

RESUMO EXECUTIVO	5
INTRODUÇÃO	6
1. ANÁLISE DO CENÁRIO DAS APOSTAS DE ESPORTIVAS NO BRASIL	7
2. EXPLORAÇÃO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA, EXPLORAÇÃO DE JOGOS ONLINE E LAVAGEM DE DINHEIRO	12
2.1. SOPESAMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: LIBERDADE ECONÔMICA E PROTEÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	14
2.2. INVESTIGAÇÕES DE ILÍCITOS E LAVAGEM DE DINHEIRO POR OPERADORES DE APOSTAS E OUTOS AGENTES POR COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: CPI DA MANIPULAÇÃO DE JOGOS E APOSTAS ESPORTIVAS E CPI DAS BETS.....	17
3. PROPOSTAS DE SOLUÇÕES: REGULAÇÃO COMO MECANISMO PARA PREVENÇÃO DE LAVAGEM DE DINHEIRO POR OPERADORES DE APOSTAS DE QUOTA FIXA: O PAPEL DA SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS (SPA)	19
CONCLUSÕES.....	22
REFERÊNCIAS.....	23

RESUMO EXECUTIVO

A expansão do mercado de apostas de quota fixa no Brasil, intensificada a partir de 2018, gerou impactos econômicos e sociais de grande magnitude, evidenciados pela movimentação mensal bilionária e pelo envolvimento de milhões de brasileiros. Todavia, a ausência de regulamentação eficaz até 2023 criou um ambiente propício à ocorrência de ilícitos financeiros, à vulnerabilidade dos consumidores e ao comprometimento da integridade esportiva, exigindo resposta institucional coordenada e tempestiva.

Nesse contexto, a instalação, no ano de 2024, de duas Comissões Parlamentares de Inquérito – a CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas e a CPI das Bets – evidenciou a gravidade dos riscos associados à atividade de apostas¹, bem como a necessidade de fortalecer os mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e de aprimorar a fiscalização do setor. Simultaneamente, a criação da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) e a edição de normativos específicos configuram avanços importantes na estruturação de um modelo regulatório mais robusto e responsivo. No entanto, a capacidade de fiscalização e a efetividade prática das normas editadas ainda enfrentam limitações, especialmente quanto à atuação coordenada entre órgãos e entidades públicas e à implementação de mecanismos de controle mais rigorosos e eficientes.

Com essa perspectiva, o presente *policy paper* se propõe a não apenas descrever a problemática vigente, mas também oferecer alternativas de solução que sejam concretas, realistas e adaptadas ao contexto nacional. Ao privilegiar propostas viáveis e baseadas em experiências comparadas, busca-se orientar a tomada de decisão de gestores públicos, apontando caminhos para o fortalecimento da regulação e da fiscalização das apostas de quota fixa no país. A ênfase recai na

¹ A revista *Psychiatry Research*, no ano de 2010, publicou estudo que demonstrou que 88,3% dos brasileiros não jogavam; 9,4% se classificavam como jogadores ocasionais; 1,3% tinham problemas com jogos, enquanto 1% se enquadrava na categoria dos jogadores patológicos – aqueles que apostavam repetidamente apesar de já terem sofrido prejuízos financeiros, emocionais ou nas relações familiares e sociais. A Revista da FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), que fez menção a este estudo, ressaltou que, inicialmente, os manuais de diagnóstico médico enquadravam o jogo patológico na categoria dos transtornos de controle do impulso, ao lado da piromania (impulso de atear fogo), da cleptomania (de furtar sem razão aparente), de transtorno explosivo intermitente, que causa surtos de agressividade. Com o tempo, estudos realizados em centros de diversos países, dentre eles os da Universidade de São Paulo – USP –, mostraram que, “tanto no que diz respeito à ativação cerebral quanto ao curso da doença, a relação problemática com o jogo se assemelhava mais às dependências químicas do que aos transtornos ligados ao impulso. Em 2013, essa relação passou a ser qualificada como uma dependência induzida pelo comportamento – e não por uma substância química, como no caso do álcool e de outras drogas – e recebeu o nome de transtorno do jogo, ou ludopatia”. Transtornos do jogo: invasão das bets aumenta o risco de problemas financeiros, dependência e até suicídio, alertam estudos. Revista Pesquisa FAPESP, n. 344, out. 2024. Ano 25, p. 18.

apresentação de recomendações que possam ser efetivamente implementadas, mitigando riscos e promovendo um mercado mais transparente, sustentável e seguro para todos os envolvidos.

Portanto, partiremos da análise crítica das políticas existentes para demonstrar que, embora tenham representado avanços relevantes, as atuais tentativas de resolução da questão são insuficientes para lidar com a complexidade e a dinamicidade do mercado de apostas de quota fixa. Como solução, propõe-se a adoção de medidas que fortaleçam a cooperação interinstitucional, aprimorem os procedimentos de monitoramento e comunicação de operações suspeitas e garantam maior transparência e segurança ao mercado. As recomendações aqui apresentadas visam a orientar a atuação regulatória de forma prática, sustentável e alinhada às melhores práticas internacionais.

INTRODUÇÃO

A regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil tem se consolidado como um dos principais desafios regulatórios contemporâneos, em razão da velocidade de crescimento do setor, da natureza digital e transnacional das operações e dos múltiplos riscos associados à sua exploração descontrolada. A trajetória recente revela um descompasso entre a expansão econômica dessa atividade — intensificada por investimentos expressivos em marketing e tecnologia — e a capacidade do Estado de acompanhar, regular e fiscalizar esse novo ecossistema de forma efetiva.

A lacuna normativa observada entre 2018 e 2023 permitiu a consolidação de um mercado bilionário, com estruturas pouco transparentes, sediadas no exterior e frequentemente associadas a práticas ilícitas, como lavagem de dinheiro e manipulação de resultados esportivos². Embora o novo marco legal, capitaneado pela Lei nº 14.790/2023, represente um passo relevante na direção de um modelo regulatório mais robusto, os desafios para sua implementação prática permanecem expressivos, sobretudo quanto à atuação coordenada entre os entes públicos e à efetividade dos mecanismos de controle.

² Conforme divulgado na imprensa: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/06/23/pcc-comando-vermelho-e-bicheiros-usam-bets-para-lavar-e-ampliar-seus-lucros.ghtml>. Para uma abordagem mais sistemática sobre o tema em âmbito transnacional, sobretudo no continente europeu: EUROPOL. *The involvement of organised crime groups in sports corruption*. 2021. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/the_involvement_of_organised_crime_groups_in_sports_corruption.pdf. Acesso em 18 jun. 2025.

Este *policy paper* parte da análise crítica desse contexto para apresentar propostas de aperfeiçoamento regulatório que respondam aos riscos identificados de maneira pragmática. O objetivo é contribuir com recomendações viáveis, de modo a consolidar um mercado de apostas mais transparente, íntegro e compatível com os princípios do ordenamento jurídico brasileiro.

1. ANÁLISE DO CENÁRIO DAS APOSTAS DE ESPORTIVAS NO BRASIL

O fenômeno das apostas de quota fixa³ no Brasil revela uma complexa trajetória de oscilação entre permissividade cultural, repressão legal e tentativas recentes de institucionalização regulatória. A tensão entre práticas sociais consolidadas e a normatividade estatal remonta ao final do século XIX, com a emergência do jogo do bicho no Rio de Janeiro, em 1892. Criado originalmente como uma forma de loteria vinculada ao Jardim Zoológico da cidade, o jogo do bicho funcionava mediante a associação de números a animais, sorteados diariamente. Ainda que tenha sido inicialmente tolerado, o jogo foi posteriormente incluído no rol das atividades ilícitas, permanecendo, contudo, como prática amplamente disseminada, especialmente nos centros urbanos do Sudeste.

A permanência do jogo do bicho fora da legalidade institucional, mas integrado ao cotidiano social, é indicativa de uma característica marcante da regulação dos jogos de azar no Brasil: a distância entre a norma jurídica e a realidade empírica das práticas sociais. Este descompasso permite compreender o modelo tradicionalmente proibicionista adotado pelo Estado brasileiro, consolidado com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 3.688/1941, a chamada Lei das Contravenções Penais, que, em seu art. 50, passou a tipificar a realização ou exploração de jogos de azar como contravenção penal. As justificativas mobilizadas à época – centradas em argumentos de moralidade pública, proteção da ordem social e prevenção de vícios⁴ – refletiam um paradigma estatal de contenção de riscos sociais por meio da criminalização de condutas desviantes, ainda que estas fossem toleradas na prática em determinados contextos.

Apesar da proibição genérica, o Estado brasileiro sempre preservou para si o monopólio sobre determinadas formas de loteria e apostas, especialmente aquelas vinculadas a fins arrecadatórios. As loterias federais administradas pela Caixa

³ De acordo com a Lei nº 14.790/2023, apostas de quota fixa são aquelas onde o apostador tenta prever o resultado de um ato específico que tem por objeto (a) eventos reais de temática esportiva; ou (b) eventuais virtuais de jogos online.

⁴ SOARES, Simone Simões Ferreira. O jogo do bicho: a saga de um fato social brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

Econômica Federal, bem como as apostas em corridas de cavalo por meio dos Jockey Clubs, constituíram exceções legítimas à regra proibitiva. A introdução da Loteria Esportiva, por meio da Lei nº 6.717/1979, representou a primeira forma legalizada de aposta atrelada a eventos esportivos, ainda que sob o manto da gestão estatal exclusiva.

No início da década de 1990, porém, houve a tentativa de regulamentação dos jogos de azar, por meio do Projeto de Lei nº 442/1991 – que, surpreendentemente, ainda tramita perante o Senado Federal⁵.

Àquela época, o texto do aludido PL deixava claro que a exploração de jogos e apostas enquadrava-se no que dispõe o parágrafo único do art. 170 da Constituição da República, ou seja: ao controle e à fiscalização do poder público, considerando-se o interesse público.

Concomitantemente, o projeto previa o fomento à atividade de turismo, à geração de emprego e renda, buscando-se o desenvolvimento regional, garantindo-se a transparência quanto à prática dos jogos de azar, a fim de prevenir a sonegação fiscal, a lavagem de capitais e o financiamento do crime organizando, de modo que a prática de apostas restaria adstrita à legalidade⁶.

A inflexão legislativa mais significativa ocorreu apenas em 2018, com a edição da Lei nº 13.756/2018, que instituiu a modalidade de apostas de quota fixa como nova categoria jurídica de loteria. A referida norma autorizou a exploração dessa atividade, tanto em meios físicos quanto virtuais, desde que sob regulação da União.

O elemento distintivo da aposta de quota fixa consiste na predeterminação, no momento da realização da aposta, do valor do prêmio a ser recebido em caso de acerto. A lei atribuiu ao então Ministério da Fazenda (hoje Ministério da Fazenda novamente, após reestruturações) a competência para regulamentar a exploração da atividade, estabelecendo um prazo de dois anos, prorrogável por igual período.

No entanto, o período compreendido entre 2018 e 2023 foi marcado por um vácuo regulatório, o que resultou na ausência de mecanismos formais de autorização, controle e fiscalização. Este vazio normativo foi ocupado por um intenso

⁵PEREIRA, Bianca Cristina da Silva; MEDEIROS NETO, Mimon Peres; LAMARÃO NETO, Homero. **Jogos de azar e lavagem de dinheiro: os reflexos do Projeto-Lei nº 442/91 na repressão à lavagem de capitais.** *Revista Jurídica do Cesupa*, v. 6, n. 1, p. 58-79, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.cesupa.br/index.php/RJCESUPA/article/view/112/68>. Acesso em: 14 mai. 2025, p. 79.

⁶ Ibidem, p. 79.

processo de proliferação das chamadas *bets*, plataformas digitais de apostas esportivas, a maioria sediada fora do Brasil, que passaram a operar ativamente no mercado nacional, muitas vezes com estrutura jurídica em paraísos fiscais⁷. A popularização dessas plataformas foi acompanhada por um maciço investimento em publicidade, patrocínio a clubes esportivos, contratação de atletas e ex-atletas como embaixadores de marca, bem como a participação de influenciadores digitais na promoção dos sites de apostas, sem qualquer baliza legal sobre os limites dessa atuação.

Durante esse período, foram editados atos infralegais, como o Decreto nº 10.467/2020, que buscavam iniciar a estruturação administrativa da modalidade, mas sem eficácia suficiente para conter a assimetria regulatória ou para instituir padrões mínimos de integridade, transparência ou proteção aos consumidores. A realidade observada entre 2020 e 2022 foi de crescimento exponencial da atividade⁸ em um ambiente jurídico de baixa regulação, alta informalidade e significativa exposição a riscos relacionados à integridade do esporte, ao endividamento de apostadores e à lavagem de dinheiro.

Diante desse cenário, o governo federal adotou, a partir de 2023, uma postura mais ativa. A edição da Medida Provisória nº 1.182/2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.790/2023, revogou parcialmente dispositivos da Lei nº 13.756/2018 e instituiu um novo marco regulatório para as apostas de quota fixa no Brasil. Essa nova legislação estabeleceu requisitos para a outorga de autorização às empresas exploradoras, instituiu obrigações de *compliance*, mecanismos de prevenção à lavagem de capitais, regras de publicidade e propaganda, responsabilidade solidária de influenciadores e patrocinadores, além de criar tributação específica sobre a receita bruta da exploração e sobre os prêmios recebidos pelos apostadores.

A partir do cenário delineado, que o mercado de apostas é composto por um conjunto complexo de regulamentações que têm por intuito conferir segurança e

⁷ Conforme noticiado pela imprensa: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2023/03/29/sites-de-apostas-dominam-futebol-do-brasil-e-operam-de-curacao-e-malta.htm>. No mesmo sentido: MAGNHO, José. **Jogo Regulado é uma Iniciativa para a Proteção do Cidadão**. *Sport Integrity Journal*. Edição Brasileira: Integridade e Apostas Esportivas no Brasil, v. 2, n. 6, p. 71-72, ago. 2024. Disponível em: <https://siga-sport.com/wp-content/uploads/2024/08/SIJ-6-Integridade-e-Apostas-Esportivas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2025.

⁸ Conforme divulgado na imprensa em: <https://exame.com/bussola/mercado-bet-cresce-e-mira-faturamento-bilionario-com-regulamentacao-no-brasil/>. Acesso em 18 jun. 2025.

transparência para as citadas operações, e tais alterações legislativas e regulamentares podem ser estruturadas da seguinte forma⁹:

- (i) Lei nº 13.756/2018: responsável por legalizar as apostas de quota fixa na modalidade esportiva, permitindo que empresas operassem no mercado brasileiro de apostas formal e regularmente;
- (ii) Lei nº 14.790/2023: complementa a legislação anterior, e regulamenta a exploração de apostas de quota fixa a fim de incluir os jogos online, abrangendo, assim, não apenas apostas físicas, mas o ambiente digital;
- (iii) Portaria MF nº 1.330, 26 de outubro de 2023: estabelece condições para a exploração comercial da modalidade lotérica de aposta de quota fixa no Brasil, além de abordar pontos como a prevenção à lavagem de dinheiro, o jogo responsável e os direitos e obrigações dos apostadores;
- (iv) Decreto Federal nº 11.907/2024, 30 de janeiro de 2024: institui a Secretaria de Prêmios Apostas (“SPA”) como órgão integrante da estrutura organizacional do Ministério da Fazenda;
- (v) Portaria SPA/MF nº 1.231, 31 de julho de 2024: estipula diretrizes para o jogo responsável e regulamentações para ações de comunicação e marketing, reforçando a necessidade de as empresas operarem de maneira ética, a fim de oferecer proteção aos consumidores;
- (vi) Portaria SPA/MF nº 1.143, 11 de julho de 2024: contém procedimentos para a prevenção à lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e proliferação de armas em destruição em massa;
- (vii) Portaria SPA/MF nº 1.225, 31 de julho de 2024: estabelece a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, garantindo que as empresas estejam em conformidade com as regras estabelecidas;
- (viii) Portaria SPA/MF nº 1.233, 31 de julho de 2024: regula o regime sancionador para empresas que operam no mercado de apostas, estabelecendo penalidades para aquelas que não cumpram as normas vigentes.

Nesta janela normativa regulatória mais recente, ganhou destaque a Portaria MESP nº 31, de 4 de abril de 2025, editada pelo Ministério do Esporte e publicada no

⁹ LEC. *Compliance e o mercado de apostas: o que diz a legislação e como se manter em conformidade*. Blog LEC, 17 set. 2024. Disponível em: <https://lec.com.br/compliance-e-o-mercado-de-apostas-o-que-diz-a-legislacao-e-como-se-manter-em-conformidade/>. Acesso em: 12 mai.2025.

Diário Oficial da União em 7 de abril de 2025. A referida portaria regulamenta o cumprimento da Portaria MESP nº 125, de 30 de dezembro de 2024, e de suas eventuais atualizações, no tocante à fiscalização das apostas de quota fixa no território nacional.

O novo regulamento estabelece critérios e procedimentos para a atuação fiscalizatória da equipe técnica vinculada à Secretaria Nacional de Apostas Esportivas e de Desenvolvimento Econômico do Esporte, com ênfase na proteção da integridade esportiva e na prevenção de práticas ilícitas. Entre os principais pontos da Portaria MESP nº 31/2025, destacam-se:

- (i) a exigência de verificação da correspondência entre a marca exibida nas plataformas digitais de apostas e aquela registrada nos processos de autorização junto à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, condição indispensável à regularidade da operação;
- (ii) a delimitação das modalidades esportivas passíveis de apostas, em consonância com a Portaria MESP nº 125/2024, considerando-se infração administrativa a exploração de apostas sobre esportes não previamente autorizados;
- (iii) a identificação de práticas expressamente vedadas, notadamente a ausência de mecanismos eficazes de controle etário que impeçam o acesso de crianças e adolescentes às plataformas, o que configura violação grave às normas de proteção infantojuvenil previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

Nos casos em que forem detectadas irregularidades, a equipe técnica responsável elaborará relatório circunstanciado, que será remetido à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, para que esta delibere sobre as sanções cabíveis, inclusive suspensão ou cassação da autorização. Adicionalmente, a Portaria prevê a possibilidade de desenvolvimento de instrumentos próprios de integridade e a celebração de parcerias institucionais, tanto nacionais quanto internacionais, para o aprimoramento dos mecanismos de controle, transparência e segurança no ecossistema regulado das apostas.

A trajetória regulatória das apostas de quota fixa no Brasil evidencia não apenas o desafio de acompanhar a evolução das práticas sociais, mas também a urgência de fortalecer a capacidade institucional para garantir um ambiente seguro, íntegro e competitivo.

A ausência de um marco regulatório consistente por vários anos permitiu a expansão desordenada de operadores, expondo consumidores a riscos significativos e comprometendo a integridade esportiva. Ainda que avanços recentes tenham sido implementados, persistem lacunas na fiscalização efetiva, no controle de práticas ilícitas e na harmonização entre as diversas esferas de atuação governamental, o que torna indispensável uma abordagem estratégica e orientada a resultados.

2. EXPLORAÇÃO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA, EXPLORAÇÃO DE JOGOS ONLINE E LAVAGEM DE DINHEIRO

A disseminação de agentes operadores de apostas de quota fixa verificada a partir de 2018 foi concentrada em eventos reais de temática esportiva e em eventos virtuais de jogos online, popularmente conhecidos, respectivamente, como “apostas esportivas” e “cassinos de jogos virtuais”.

O fácil acesso a essas atividades, que é feito online por meio de celulares e computadores, e a ampla disseminação de publicidade para divulgação das casas de apostas, contribuíram de maneira relevante para o crescimento exponencial de apostadores no Brasil, criando um mercado que movimenta bilhões de reais mensais: de acordo com estimativa realizada pelo Banco Central do Brasil (“BCB”), as transferências de apostadores para os agentes operadores chegaram até R\$ 21 bilhões de reais mensais entre janeiro e agosto de 2024¹⁰. No mesmo período, o BCB estima que 24 milhões de pessoas físicas realizaram transferências para agentes operadores de apostas *online* no país, o que demonstra a magnitude econômica e social das apostas no atual cenário brasileiro.

O vácuo normativo experimentado até 2023, quando publicada a Lei nº 14.790/2023, acendeu um alerta para o risco de aumento da prática de crimes contra a ordem financeira, sobretudo a lavagem de dinheiro, consistente no ato ou sequência de atos praticados com o escopo de ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, valores e direitos de origem delitiva ou contravencional, a fim de reinseri-los na economia formal com suposta aparência de licitude¹¹.

¹⁰ Conforme estudo elaborado pelo BCB e disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf

¹¹ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo. *Lavagem de Dinheiro* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RB-1.1.

Tanto é que, contra as referidas legislações, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e o Partido Solidariedade, respectivamente, propuseram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7721 e 7723¹².

A CNC afirma que a Lei nº 14.790/2023 não instituiu “regras efetivas para combater o vício em apostas e coloca em risco a saúde econômico-financeira das famílias brasileiras”, argumentando que o “endividamento das famílias, aliado ao comprometimento significativo de seu orçamento com jogos online” ocasiona “diminuição do consumo de bens e serviços essenciais (alimentação, saúde, vestuário, transporte etc), afetando diretamente o desenvolvimento socioeconômico das regiões onde se concentra a população menos favorecida [...]”¹³.

Por sua vez, o Partido Solidariedade requereu a suspensão das apostas online sob o argumento de que “[...] a ausência de provimento jurisdicional cautelar [...] certamente causará incalculáveis e irreparáveis perdas econômicas e sociais, atuais e futuras”¹⁴.

Inclusive, a CNC divulgou estudo que demonstra que o comprometimento da renda das famílias de baixa renda teve impacto sobre a atividade varejista, que sofreu queda em até 11,2%, representando uma diminuição de R\$ 117 bilhões no faturamento anual do respectivo setor¹⁵.

Outra declaração relevante veio da Febraban (Federação Brasileira de Bancos), cujo presidente, Isaac Sidney, “destacou que as apostas online têm potencial para gerar como consequência uma “bolha de inadimplência” entre os consumidores brasileiros”, devido à falta de controle das operações financeiras realizadas por meio de *fintechs* e sistemas de pagamentos, como o PIX financiado, por exemplo¹⁶.

¹² Supremo Tribunal Federal. STF confirma decisão que proibiu publicidade de bets para crianças e adolescentes. Colegiado também confirmou determinação para que governo federal adote medidas contra uso de programas sociais em apostas. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/stf-confirma-decisao-que-proibiu-publicidade-de-bets-para-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em 20 mai.2025.

¹³ COURA, Kalleo. Fux veda aposta em bets com Bolsa Família e antecipa regras sobre publicidade infantil. Disponível em <https://www.jota.info/stf/do-supremo/fux-veda-aposta-em-bets-com-bolsa-familia-e-antecipa-regras-sobre-publicidade-infantil>. Acesso em 25 mai.2025.

¹⁴ Idem.

¹⁵ MOTORYN, Paulo. Barões das Bets. Parte 3. Disponível em <https://www.intercept.com.br/2024/11/19/tigrinho-bicheiros-e-influencers-os-interesses-por-tras-da-cpi-das-bets/>. Acesso em 25 mai.2025.

¹⁶ Idem.

Além disso, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI 7749, em que sustentou que tanto a Lei nº 14.790/2023 quanto a Lei nº 13.756/2018 não possuem mecanismos suficientes para proteger e conservar direitos, bens e valores constitucionais¹⁷.

Por fim, deve-se mencionar que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP-TCU) formulou representações com o objetivo de impedir que cartões sociais sejam utilizados para a realização de apostas e requereu a suspensão de pagamentos de beneficiários apostadores¹⁸.

Atualmente, em relação às ADIs 7721 e 7723, há decisão liminar proferida pelo Ministro Luiz Fux no sentido de que fossem suspensas, em todo o território nacional, quaisquer publicidades relacionadas a jogos e apostas online de quota fixa direcionadas a crianças e adolescentes, além de determinar que sejam tomadas medidas que restrinjam o uso de recursos de programas assistenciais para apostas online, tais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e programas congêneres¹⁹.

2.1. SOPESAMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: LIBERDADE ECONÔMICA E PROTEÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Percebe-se, claramente, que, dentre os direitos fundamentais envolvidos, podem ser destacados dois quando se traz à tona a regulamentação da aposta de quota fixa: a liberdade econômica, a ser garantida às casas de apostas que exploram tal atividade econômica e que, conseqüentemente, fomentarão todo o ecossistema envolvido, e a proteção do sistema financeiro, que deve ser garantido pelo ente estatal, mediante regulação e ações fiscalizatórias apropriadas.

O direito fundamental à livre iniciativa confere a seu titular que “o Estado está não só proibido de proibir, mas a ele é especialmente vedado adotar condutas,

¹⁷ COURA, Kalleo. Op. cit.

¹⁸ ROSILHO, André. TCU, bets e bolsa família. Beneficiários de programas assistenciais não são jurisdicionados do TCU. Disponível em <https://www.jota.info/colunas/controle-publico/tcu-bets-e-bolsa-familia>. Acesso em 25 mai.2025.

¹⁹ Supremo Tribunal Federal. STF confirma decisão que proibiu publicidade de bets para crianças e adolescentes. Colegiado também confirmou determinação para que governo federal adote medidas contra uso de programas sociais em apostas. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-confirma-decisao-que-proibiu-publicidade-de-bets-para-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em 20 mai.2025.

omissivas ou comissivas, regulatórias ou de gestão empresarial, que, direta ou indiretamente, impeçam ou dificultem o livre exercício das liberdades individuais”²⁰.

Porém, é preciso lembrar que, ao mesmo tempo em que o Estado deve assegurar o exercício da liberdade econômica, deve também evitar qualquer tipo de abuso por parte dos agentes que explorem tais atividades, garantindo o “respeito proativo aos direitos individuais, sociais, políticos e civis”²¹.

Tal afirmação é feita uma vez que a circulação de vultosas quantias monetárias para a prática de atos lícitos, como as apostas de quota fixa, ou mesmo a exploração econômica dessas apostas pelos agentes operadores, pode servir de “máscara” para a ocultação ou dissimulação de atividades ilícitas, sobretudo em um ambiente sem mecanismos regulatórios eficazes. A falta de controle patrimonial, transparência e condições que podem facilitar o anonimato dos agentes econômicos contribui para a omissão ou dissimulação dessas informações.

Como exemplo, podem ser citados atos de ocultação e dissimulação praticados por meio de fraudes contábeis, fiscais ou gerenciais por parte dos agentes operadores das apostas de quotas fixas, movimentação de valores decorrentes de jogos fraudulentos disponibilizados de forma irregular pelos próprios agentes operadores aos apostadores ou mesmo em razão de conluio entre os agentes operadores e os apostadores para fraudar o resultado de determinada aposta: há, nesse caso específico, dissimulação da origem ilícita de valores recebidos pelo agente ou pelo apostador como resultado do conluio entre eles estabelecidos²².

Apesar disso, não se pode desconsiderar posicionamentos de que, no caso dos contratos celebrados entre plataformas, influenciadores digitais, artistas e empresas de meio de pagamento não teriam elementos para se caracterizar como lavagem de dinheiro uma vez que: (i) embora os valores oriundos dos contratos possam advir de infração penal, não haveria lavagem de dinheiro pelos contratados, pois inexistente dissimulação ou ocultação da natureza dos valores; (ii) tanto a prestação de serviços de meios de pagamento quanto a publicidade de

²⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. Liberdade econômica e desenvolvimento nacional. R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 19, n. 74, p. 41-51, abr./jun. 2021, p. 44.

²¹ Idem, p. 46.

²² ARYOSA, João Pedro; CARVALHO, Bernardo Machado Tinoco; e GÓES, Guilherme de Toledo. *Lavagem de dinheiro e o mercado de jogos e apostas: um novo que já nasce velho*. I Concurso de Artigos Acadêmicos Zela, 2024, p. 17. Disponível em:

<https://zelaconsulting.com/wp-content/uploads/2024/12/Lavagem-de-dinheiro-e-o-mercado-de-jogos-e-apostas-novo-que-ja-nasce-velho-1.pdf>.

influenciadores digitais não implicaria na ocultação da ilicitude da origem dos valores²³.

Conquanto haja posicionamentos antagônicos, quando o assunto é explorado de forma mais profunda, há peculiaridades que merecem ser trazidas à tona e que são objeto de investigações.

Este é o caso, por exemplo, do influenciador digital Felipe Prior, que celebrou um contrato com a casa de apostas Betsat. Segundo o instrumento contratual, cujas cláusulas restam expostas em matéria jornalística veiculada pelo Intercept, o influencer receberia R\$ 20,00 extras a cada R\$ 15,00 depositados por um apostador. Além disso, receberia 15% do valor perdido pelos apostadores cadastrados por sua indicação (a famigerada “cláusula da desgraça alheia”). Ou seja: quanto mais usuários novos, maior o lucro do influenciador²⁴.

Outra questão que suscita divergência com o posicionamento acima, é que as quantias exorbitantes recebidas por artistas e influenciadores digitais têm origem em casas de apostas clandestinas – plataformas de apostas que não têm licença para operar²⁵.

Inclusive, de outubro de 2024 até fevereiro do corrente ano, 2025, o Ministério da Fazenda, por meio da SPA, solicitou o bloqueio de 11.555 sites de apostas ilegais à Anatel²⁶. Além disso, em janeiro deste ano, foram realizadas 75 ações de fiscalização de publicidade irregular, sendo que 51 delas envolviam influenciadores digitais. A SPA solicita tais restrições como parte da regulamentação do setor, e tem por escopo proibir operações de casas de apostas clandestinas a fim de que apenas empresas autorizadas explorem a atividade.

²³ BORGES, Gabriela; SANTANA, Gustavo Tinoco de. *Lavagem de dinheiro no mercado de bets: influencers e meios de pagamento*. JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lavagem-de-dinheiro-no-mercado-de-bets-influencers-e-meios-de-pagamento>. Acesso em: 20 mai.2025.

²⁴ LAÍS MORAIS, *Bets: Contrato de Felipe Prior revela que influenciadores ganham conforme o prejuízo de apostadores*, Intercept Brasil, São Paulo, 7 nov. 2024. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2024/11/07/bets-prior-influenciadores/>. Acesso em: 25 mai.2025.

²⁵ Idem.

²⁶ NORBERTO, Cristiano. Governo bloqueia mais de 11 mil bets ilegais e amplia fiscalização online. Ministério da Fazenda intensifica fiscalização contra plataformas clandestinas e lança sistema para monitorar apostadores proibidos. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-bloqueia-mais-de-11-mil-bets-ilegais-e-amplia-fiscalizacao-online/>. Acesso em 25 mai.2025.

2.2. INVESTIGAÇÕES DE ILÍCITOS E LAVAGEM DE DINHEIRO POR OPERADORES DE APOSTAS E OUTOS AGENTES POR COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: CPI DA MANIPULAÇÃO DE JOGOS E APOSTAS ESPORTIVAS E CPI DAS BETS

Diante desse cenário, em razão da preocupação com a prática de ilícitos no ambiente econômico das apostas de quota fixa, somada a outras questões envolvendo políticas públicas de saúde e regulamentação da publicidade dessas atividades em redes sociais, o Senado instaurou duas Comissões Parlamentares de Inquérito (“CPI”) para investigar o tema:

- a) CPI da “manipulação de jogos e apostas esportivas” (Requerimento n. 158/2024): a CPI das apostas esportivas, conduzida sob a relatoria do Senador Romário, foi instalada em abril de 2024 e teve como objeto a apuração de fatos relacionados às denúncias e suspeitas de manipulação de resultados no futebol brasileiro, envolvendo jogadores, dirigentes e empresas exploradoras apostas de quota fixa. A CPI foi instalada na esteira de cinco operações policiais e investigações realizadas pelo Ministério Público do Estado de Goiás desde 2022, relacionadas a atividades suspeitas praticadas por diversos agentes envolvidos no futebol, desde jogadores a dirigentes, e que ganhou grande repercussão midiática²⁷. Após a realização das investigações, com 31 reuniões realizadas ao longo do ano de 2024, a CPI se encerrou em março de 2025 com a publicação do Relatório Final²⁸. Em apertada síntese, o Relatório Final contou, em sua conclusão, com a recomendação para o indiciamento de três pessoas, além de da apresentação de proposições legislativas visando à alteração da regulamentação legislativa das apostas esportivas, incluindo-se: **(i)** a alteração da Lei nº 14.597/2023, a Lei Geral do Esporte, a fim de que houvesse a majoração das penas aplicáveis aos tipos penais previstos na sessão destinadas aos “crimes contra a incerteza do resultado esportivo”; e **(ii)** a alteração da Lei nº 14.790/2023, que dispõe sobre a regulação das apostas de quota fixa, visando à: (i) criação de obrigação dos agentes

²⁷ Conforme divulgado, por exemplo, pelo próprio Ministério Público do Estado de Goiás – MPGO e na imprensa:

<https://www.mpggo.mp.br/porta1/noticia/no-senado-procurador-geral-e-promotor-do-mpgo-fazem-sugestoes-para-o-combate-as-fraudes-esportivas>;
<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-das-apostas-esportivas-ouve-representantes-de-arbitros-e-atletas-de-goias-assista/>

²⁸ Relatório final disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9917599&ts=1744059084061&rendition_principal=S&disposition=inline

operadores de apostas esportivas para informar, de maneira compulsória, os apostadores sobre a identificação de “riscos do jogo patológico”; (ii) restrição de oferta de apostas em “eventos isolados” durante eventos esportivos, como o recebimento de punições por jogadores de futebol, com cartões amarelos ou vermelhos, durante as partidas.

- b) CPI das “Bets” (Requerimento n. 680/2024): a CPI das bets foi instaurada em novembro de 2024, sob a Relatoria da Senadora Soraya Thronicke, para investigar qual o impacto dos jogos virtuais de apostas online no orçamento de famílias de baixa renda brasileiras; a existência de possível associação de organizações criminosas envolvidas em práticas de lavagem de dinheiro, bem como a utilização de influenciadores digitais na promoção e divulgação dessas atividades. Atualmente, a CPI está conduzindo seus trabalhos, na fase de colheita de depoimentos. Nesse sentido, entre os eixos a serem abordados pela Comissão, de acordo com o Plano de Trabalho²⁹, está justamente o de “lavagem de dinheiro e evasão de divisas” que tem como objetivos: **(i)** investigar a possível utilização de plataformas de apostas on-line para atividades ilícitas, como lavagem de dinheiro e evasão de divisas; **(ii)** propor medidas legislativas e institucionais de aperfeiçoamento do controle e da prevenção da lavagem de dinheiro e da evasão de divisas; e **(iii)** enviar ao Ministério Público e às autoridades policiais indícios de crimes que vierem a ser descobertos no curso da apuração.

A realização de duas CPIs no período de menos de um ano no Congresso Nacional com o objetivo de investigar possíveis irregularidades e ilícitos relacionados à realização e exploração econômica de apostas de quota fixa (embora cada uma conte com suas especificações e peculiaridades) revela não apenas o apelo popular e a sensibilidade política que recaem sobre o tema, mas, sobretudo, a necessidade de se aprofundar o debate sobre os mecanismos regulatórios aplicáveis a essas atividades.

²⁹ Plano de Trabalho disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2703/mna/planos-de-trabalho>

3. PROPOSTAS DE SOLUÇÕES: REGULAÇÃO COMO MECANISMO PARA PREVENÇÃO DE LAVAGEM DE DINHEIRO POR OPERADORES DE APOSTAS DE QUOTA FIXA: O PAPEL DA SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS (SPA)

Diante do contexto exposto nos tópicos anteriores, ganha maior relevância o papel da SPA e sua agenda regulatória.

A SPA foi instituída por meio do Decreto Federal n. 11.907/2024 como órgão integrante da estrutura organizacional do Ministério da Fazenda. Compete à referida Secretaria, nesse sentido: **(i)** autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da Lei, as apostas de quota fixa e as loterias em todas as suas modalidades, entre outras atividades (art. 55, I, “d” e “f” do Decreto Federal n. 11.907/2024); e **(ii)** formular, propor, executar e supervisionar, no âmbito do Governo Federal, a política de apostas, provendo a edição e manutenção de normas, manuais e instruções técnicas (art. 55, II, do Decreto Federal n. 11.907/2024).

Ou seja, foi delegado à SPA o poder normativo para regulamentação da política de apostas, incluindo as apostas de quota fixa previstas na Lei nº 14.790/2023. Com efeito, a criação da SPA se deu, inclusive, na esteira da promulgação da referida Lei que, em seu art. 4º, previu expressamente que as apostas de quota fixa serão exploradas em ambiente concorrencial, mediante prévia autorização a ser expedida pelo Ministério da Fazenda da regulamentação de que trata o § 3º do art. 29 da Lei nº 13.756/2018.

De fato, diversos dispositivos da Lei nº 14.790/2023 fazem referência à necessidade de regulamentação da exploração das apostas de quota fixa, como: **(i)** a regulamentação da prévia autorização do Ministério da Fazenda para atuação como agente operador de apostas (arts. 6º e 9º); **(ii)** a regulamentação de políticas corporativas obrigatórias a serem adotadas por pessoas jurídicas interessadas na exploração de apostas de quota fixa (art. 8º), inclusive a regulamentação da avaliação de eficácia dessas políticas (art. 8º, parágrafo único); **(iii)** a regulamentação de valor fixo de contraprestação de outorga para obtenção da autorização para atuação de agentes operadores de apostas de quota fixa (art. 12); **(iv)** regulamentação das ações de comunicação, publicidade e marketing de apostas de quota fixa (art. 16); **(v)** a regulamentação de mecanismos de segurança e integridade das apostas de quota fixa, incluindo observância à Lei nº 13.709/2018 (art. 19); **(vi)** a regulamentação da obrigatoriedade de os operadores das apostas de quota fixa desenvolverem

sistemas e processos eficazes para monitorar a atividade do apostador a fim de identificar danos ou danos potenciais associados ao jogo, desde o momento em que uma conta é aberta (art. 23, §3º); **(vii)** regulamentação da obrigatoriedade de os operadores desenvolverem recurso de limitação de tempo de uso a ser acionado pelo usuário (art. 23, §4º); **(viii)** a regulamentação de registros, do agente de operador de apostas e das instituições financeiras de pagamento por ele controladas, relacionados à abertura ou manutenção de contas transacionais e a todas as operações realizadas, incluídos as apostas realizadas, os prêmios auferidos, e os saques e depósitos nas contas transacionais (art. 24); e **(ix)** a regulamentação dos procedimentos a serem adotados pelo agente operador quanto à análise das apostas por meio de mecanismos de monitoramento e de seleção, com o objetivo de caracterizá-las ou não como suspeitas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo e à comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) das operações que apresentarem fundada suspeita de lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo (art. 25, I e II).

Neste particular, em 11 de julho de 2024, a SPA publicou a Portaria SPA/MF n. 1.143/2024, que visa justamente a regulamentar o art. 25 da Lei nº 14.790/2023, especificando as políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro de que trata a Lei nº 9.613/1998, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) e de outros delitos correlatos a serem adotados pelos agentes operadores de apostas que exploram apostas de quota fixa.

Como se destacou em subtópico anterior, a SPA identificou mais de dois mil domínios suspeitos quanto à exploração de atividades no Brasil quanto à modalidade lotérica de apostas de quota fixa sem que se cumpram os requisitos constantes na Portaria SPA-MF nº 1.475/2024. Justamente por este motivo, o Ministério da Fazenda, em ação conjunta com a Anatel, vem empreendendo esforços no sentido de realizar o bloqueio de sites irregulares em território nacional³⁰.

Em síntese, a Portaria determina que os agentes operadores de apostas devem adotar medidas rigorosas para identificação e classificação de risco de apostadores, funcionários e parceiros, além de implementar monitoramento contínuo de transações. A norma também prevê obrigação de comunicação ao

³⁰ SOUZA, Hiana Lima de; QUEIROZ, Ana Paula Matos de. *A lavagem de dinheiro em jogos de azar e de apostas online: o papel da cooperação internacional*. Cognitio Juris. Disponível em: <https://cognitiojuris.com.br/a-lavagem-de-dinheiro-em-jogos-de-azar-e-de-apostas-online-o-papel-da-cooperacao-internacional/>. Acesso em: 14 mai.2025.

COAF quando houver indícios de irregularidades e exige a adequação dos sistemas ao cumprimento imediato de sanções internacionais.

Assim, o art. 8º da Portaria estabelece que os agentes operadores de apostas devem implementar procedimentos internos para identificação, qualificação e classificação de risco de apostadores, funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados. Também exige a avaliação de risco das atividades operacionais e negociais, incluindo a contratação de serviços e o desenvolvimento de produtos. Por sua vez, o art. 9º define os controles internos que devem ser adotados, como o registro e manutenção de informações sobre operações, a atualização de cadastros de apostadores e funcionários, o monitoramento de instituições financeiras parceiras e a análise de transações suspeitas para comunicação ao COAF.

As regras de fiscalização, monitoramento e sanção pelo descumprimento das disposições da Portaria, de acordo com seu art. 36, vêm sendo implementadas pela SPA desde 1º de janeiro de 2025.

Em complementação, a SPA editou ainda a Portaria n. 566/2025 em 20 de março de 2025, regulamentando o art. 21 da Lei nº 14.790/2023, estabelecendo condições, prazos e fluxos de encaminhamento de informações decorrentes da vedação imposta aos instituidores de arranjos de pagamento, bem como às instituições financeiras e de pagamento, permissão de transações, ou que autorizem curso, que tenham por finalidade a realização de apostas de quota fixa com pessoas jurídicas que não tenham recebido a autorização para a exploração desta atividade.

Em resumo, a Portaria n. 566/2025 prevê: **(i)** a proibição de transações para apostas realizadas por empresas não autorizadas (art. 3º); **(ii)** a vedação à abertura e manutenção de contas transacionais para operadores sem autorização (art. 2º); **(iii)** a obrigação de monitoramento e identificação de indícios de exploração irregular de apostas (art. 4º); **(iv)** a comunicação obrigatória à Secretaria de Prêmios e Apostas quando houver suspeitas de operações ilegais (art. 5º); **(v)** o encerramento de relacionamento com clientes que atuem ilegalmente no setor (art. 9º); e **(vi)** a listagem pública de agentes operadores autorizados e de sites suspeitos de exploração irregular (art. 10).

Vê-se, assim, que a SPA vem exercendo seu papel de regulamentação das atividades de exploração de apostas de quota fixa. Nesse sentido, a entidade

divulgou sua agenda regulatória³¹, a fim de dar transparência e previsibilidade à sua atuação, inclusive para permitir a participação de agentes econômicos e outros interessados no processo de regulamentação normativa, no recebimento de contribuições e na realização de audiências e de consultas públicas³².

A adoção de uma agenda regulatória demonstra a preocupação do Governo Federal com o planejamento das ações de regulação, incorporando prática institucionalizada na legislação de agências reguladoras (art. 21 da Lei nº 13.848/2019), embora a SPA não tenha natureza jurídica entidade reguladora, no sentido de uma autarquia de regime especial com autonomia técnica, econômico-financeira, orçamentária e de gestão.

No entanto, sem prejuízo de um olhar para o futuro, considerando os temas que poderão ser tratados na agenda regulatória da SPA, é indispensável que não apenas a SPA, como outros órgãos e entidades públicas responsáveis, possam agir de maneira integrada para assegurar a fiscalização e cumprimento dos parâmetros regulatórios editados pela SPA sob a coordenação do Ministério da Fazenda, como, por exemplo, as entidades públicas integrantes da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, a fim de garantir a eficácia da regulação.

CONCLUSÕES

A experiência brasileira com a regulação das apostas de quota fixa revela os riscos de uma atuação estatal fragmentada e reativa frente a um setor dinâmico e de alto impacto socioeconômico. Embora os avanços legislativos recentes, especialmente com a promulgação da Lei nº 14.790/2023 e a atuação normativa da SPA, representem marcos importantes, persistem fragilidades estruturais que comprometem a efetividade da fiscalização e a mitigação de ilícitos como a lavagem de dinheiro.

A adoção de medidas mais rigorosas e coordenadas é imprescindível para assegurar a integridade do sistema regulatório e a proteção dos usuários. Reforçar a articulação entre órgãos de controle, ampliar a transparência das operações,

³¹ A Agenda Regulatória da SPA encontra-se disponível em:

https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/2025/fevereiro/ppt-spa-06_02_25-agenda-regulatoria-2025-15h-pptx.pdf

³² ROLIM, Maria João C. P. Planejamento Estratégico e Agenda Regulatória: mecanismos essenciais para aprimoramento. In: BRASIL, Controladoria Geral da União. Boas Práticas Regulatórias: Programa e Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira QualiREG. Brasília, 2024, p. 43. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/78223/1/Livro_Boas_Praticas_Regulatorias.pdf

responsabilizar os agentes envolvidos na promoção e exploração irregular das apostas e investir em tecnologias de rastreamento financeiro são iniciativas que se mostram urgentes e necessárias.

Assim, mais do que enfrentar os sintomas de um mercado desregulado, este *policy paper* propõe caminhos para um modelo de governança regulatória que una responsabilidade institucional, sustentabilidade econômica e compromisso com os direitos fundamentais. Trata-se de um convite à ação pública estruturada, preventiva e orientada por evidências, capaz de transformar o desafio regulatório em uma oportunidade para o fortalecimento do Estado e da cidadania.

REFERÊNCIAS

ARYOSA, João Pedro; CARVALHO, Bernardo Machado Tinoco; GÓES, Guilherme de Toledo. Lavagem de dinheiro e o mercado de jogos e apostas: um novo que já nasce velho. I Concurso de Artigos Acadêmicos Zela, 2024. Disponível em: <https://zelaconsulting.com/wp-content/uploads/2024/12/Lavagem-de-dinheiro-e-o-mercado-de-jogos-e-apostas-novo-que-ja-nasce-velho-1.pdf>. Acesso em: [data de acesso].

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo. Lavagem de dinheiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. RB-1.1.

BORGES, Gabriela; SANTANA, Gustavo Tinoco de. Lavagem de dinheiro no mercado de bets: influencers e meios de pagamento. JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lavagem-de-dinheiro-no-mercado-de-bets-influencers-e-meios-de-pagamento>. Acesso em: 20 mai. 2025.

COURA, Kalleo. Fux veda aposta em bets com Bolsa Família e antecipa regras sobre publicidade infantil. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/fux-veda-aposta-em-bets-com-bolsa-familia-e-antecipa-regras-sobre-publicidade-infantil>. Acesso em: 25 mai. 2025.

EUROPOL. The involvement of organised crime groups in sports corruption. 2021. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/the_involvement_of_organised_crime_groups_in_sports_corruption.pdf. Acesso em 18 jun. 2025.

LAÍS MORAIS. Bets: Contrato de Felipe Prior revela que influenciadores ganham conforme o prejuízo de apostadores. Intercept Brasil, São Paulo, 7 nov. 2024. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2024/11/07/bets-prior-influenciadores/>. Acesso em: 25 mai. 2025.

LEC. Compliance e o mercado de apostas: o que diz a legislação e como se manter em conformidade. Blog LEC, 17 set. 2024. Disponível em: <https://lec.com.br/compliance-e-o-mercado-de-apostas-o-que-diz-a-legislacao-e-como-se-manter-em-conformidade/>. Acesso em: 12 mai. 2025.

MAGNHO, José. Jogo Regulado é uma Iniciativa para a Proteção do Cidadão. Sport Integrity Journal. Edição Brasileira: Integridade e Apostas Esportivas no Brasil, v. 2, n. 6, p. 71-72, ago. 2024. Disponível em: <https://siga-sport.com/wp-content/uploads/2024/08/SIJ-6-Integridade-e-Apostas-Esportivas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2025.

MOREIRA, Egon Bockmann. Liberdade econômica e desenvolvimento nacional. R. de Dir. Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 19, n. 74, p. 41-51, abr./jun. 2021.

MOTORYN, Paulo. Barões das Bets. Parte 3. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2024/11/19/tigrinho-bicheiros-e-influencers-os-interesses-por-tras-da-cpi-das-bets/>. Acesso em: 25 mai. 2025.

NORBERTO, Cristiano. Governo bloqueia mais de 11 mil bets ilegais e amplia fiscalização online. Ministério da Fazenda intensifica fiscalização contra plataformas clandestinas e lança sistema para monitorar apostadores proibidos. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-bloqueia-mais-de-11-mil-bets-ilegais-e-amplia-fiscalizacao-online/>. Acesso em: 25 mai. 2025.

PEREIRA, Bianca Cristina da Silva; MEDEIROS NETO, Mimon Peres; LAMARÃO NETO, Homero. Jogos de azar e lavagem de dinheiro: os reflexos do Projeto-Lei nº 442/91 na repressão à lavagem de capitais. Revista Jurídica do Cesupa, v. 6, n. 1, p. 58-79, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.cesupa.br/index.php/RJCESUPA/article/view/112/68>. Acesso em: 14 mai. 2025.

RELATÓRIO FINAL. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9917599&ts=1744059084061&rendition_principal=S&dispositivo=online.

ROLIM, Maria João C. P. Planejamento Estratégico e Agenda Regulatória: mecanismos essenciais para aprimoramento. In: BRASIL, Controladoria Geral da União. Boas Práticas Regulatórias: Programa e Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira QualiREG. Brasília, 2024, p. 43. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/78223/1/Livro_Boas_Praticas_Regulatorias.pdf.

ROSILHO, André. TCU, bets e bolsa família. Beneficiários de programas assistenciais não são jurisdicionados do TCU. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/controle-publico/tcu-bets-e-bolsa-familia>. Acesso em: 25 mai. 2025.

SOARES, Simone Simões Ferreira. O jogo do bicho: a saga de um fato social brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

SOUZA, Hiana Lima de; QUEIROZ, Ana Paula Matos de. A lavagem de dinheiro em jogos de azar e de apostas online: o papel da cooperação internacional. Cognitio Juris. Disponível em: <https://cognitiojuris.com.br/a-lavagem-de-dinheiro-em-jogos-de-azar-e-de-apostas-online-o-papel-da-cooperacao-internacional/>. Acesso em: 14 mai. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF confirma decisão que proibiu publicidade de bets para crianças e adolescentes. Colegiado também confirmou determinação para que governo federal adote medidas contra uso de programas sociais em apostas. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-confirma-decisao-que-proibiu-publicidade-de-bets-para-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em: 20 mai. 2025.