

O contraste entre a proibição dos jogos de azar e a legalização das casas de apostas no Brasil: uma análise sob a ótica do direito penal

Autora: Camilly Eduarda Silveira Alves ¹

Orientadora: Simone Silva Prudêncio ²

RESUMO

Este trabalho analisa a aparente contradição entre a proibição dos jogos de azar e a legalização das casas de apostas no Brasil sob a ótica do Direito Penal. A pesquisa investiga os impactos jurídicos dessa dualidade normativa, especialmente em relação à segurança jurídica, à prevenção de crimes financeiros e à efetividade das normas vigentes. Através de uma abordagem qualitativa e exploratória, baseada em revisão bibliográfica e análise legislativa, o estudo busca compreender os desafios regulatórios enfrentados pelo Estado, comparando o cenário brasileiro com experiências internacionais. O objetivo é contribuir para o debate sobre coerência normativa e a necessidade de adaptação legislativa frente à crescente popularização das apostas online.

Palavras-chave: jogos de azar; casas de apostas; direito penal; crimes financeiros; segurança jurídica.

1. INTRODUÇÃO

A relação jurídica entre o Estado brasileiro e os jogos de azar é marcada por um notório paradoxo normativo: ao mesmo tempo em que criminaliza a exploração dos jogos de azar, por meio da Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/41), permite e regulamenta, por vias distintas, práticas análogas, como é o caso das apostas online. Este contraste normativo é o ponto de partida desta pesquisa, que tem como objetivo analisar as implicações jurídicas dessa dualidade, especialmente sob a ótica do Direito Penal.

¹ Camilly Eduarda Silveira Alves, Graduanda em Direito, Universidade Federal de Uberlândia – camilly.silveira@ufu.br

² Simone Silva Prudêncio, Doutora em Direito, Universidade Federal de Uberlândia – simone.prudencio@ufu.br

Segundo análise técnica do Banco Central do Brasil (2024), é possível identificar com clareza três categorias nesse cenário: (i) as loterias, que operam sob monopólio estatal, com fiscalização oficial, sorteios públicos e regras previamente estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 204/1967; (ii) as apostas esportivas, que envolvem riscos mensuráveis baseados em eventos reais e públicos, permitindo ao apostador acompanhar resultados e aplicar cálculos estatísticos; e (iii) os jogos de azar em plataformas digitais, cuja estrutura é baseada em algoritmos obscuros e não auditáveis, como nos caça-níqueis virtuais e no chamado "jogo do tigrinho", dificultando qualquer aferição de aleatoriedade ou transparência. Essas distinções têm implicações práticas e jurídicas significativas: enquanto as loterias cumprem um papel institucional, revertendo parte da arrecadação para áreas sociais, e as apostas esportivas possuem algum grau de previsibilidade, os jogos de azar em plataformas digitais exploram a vulnerabilidade do jogador. Além disso, elas afastam qualquer tipo de “sorte” ou “azar” e se aproximam cada vez mais da manipulação.

O cenário atual demonstra, portanto, um descompasso entre o sistema penal vigente e os novos modelos de consumo de jogos e apostas, que se difundem com velocidade no ambiente digital, midiático e nesse arcabouço jurídico anacrônico.

Neste contexto, torna-se imprescindível investigar a coerência, ou a falta dela, entre os dispositivos legais vigentes e a realidade fática, pela relevância jurídica, social e econômica da matéria, bem como pela urgência de atualização normativa frente às novas formas de risco social e econômico. A análise proposta se baseia no Direito Penal como lente crítica para avaliar a seletividade normativa, os riscos à segurança jurídica, e os impactos da falta de regulamentação adequada na prevenção de ilícitos.

Dessa forma, no primeiro capítulo, trataremos dos aspectos históricos e jurídicos das apostas no Brasil, com enfoque na evolução normativa e na proibição legal. No segundo capítulo, abordaremos a regulamentação das casas de apostas sob a ótica do Direito Penal, destacando as principais normativas e seus reflexos. No terceiro capítulo, analisaremos os impactos e desafios da legalização no Brasil, com ênfase na segurança jurídica, no combate a ilícitos e em uma breve comparação internacional. E, ao final, apresentaremos as considerações finais, demonstrando os principais achados e reflexões deste estudo.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS DAS APOSTAS NO BRASIL

A compreensão do cenário atual das apostas no Brasil exige um resgate histórico e jurídico da matéria. Desde os períodos de permissividade, como na chamada 'era de ouro' dos cassinos, até os momentos de maior repressão, o tema sempre refletiu tensões entre moralidade, economia e direito penal. Assim, este capítulo busca contextualizar a trajetória normativa, analisando a fundamentação da proibição, a evolução histórica e o conflito normativo existente.

2.1 A PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR E SUA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A relação entre o Estado brasileiro e os jogos de azar sempre esteve pautada por uma tensão entre interesses econômicos, valores morais e princípios jurídicos. A trajetória legal das apostas no país reflete uma constante oscilação entre períodos de permissividade e repressão. Em pleno século XXI, o país vivencia uma dualidade normativa: de um lado, a vigência do Decreto-Lei nº 3.688/41 criminaliza a exploração dos jogos de azar; de outro, a recente regulamentação das apostas de quota fixa - aquelas em que o apostador conhece previamente o quanto pode ganhar - demonstra uma guinada liberalizante. Diante disso, torna-se imperioso compreender os fundamentos históricos, jurídicos e penais que sustentam essas contradições e seus efeitos sobre o ordenamento jurídico e a liberdade individual.

Sob essa perspectiva, a criminalização dos jogos de azar no Brasil tem como principal marco normativo o artigo 50 da LCP, que define como contravenção “estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público”. Tal norma foi reforçada pelo Decreto-Lei nº 9.215/1946, editado no governo de Eurico Gaspar Dutra, o qual determinou o fechamento de todos os cassinos no território nacional. A justificativa oficial para essa medida foi de caráter moral e religioso, sob a alegação de que “a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal”.

No entanto, a fundamentação da proibição tem sido alvo de severas críticas por parte da doutrina penal contemporânea. Como afirma Júlia Vicentini Gonzalez (2023), “a criminalização dessa conduta evidencia uma modalidade de paternalismo rígido do Estado que afronta a liberdade individual de cada cidadão e ocasiona grave violação dos direitos fundamentais” (GONZALEZ, 2023, p. 7). Para a autora, não se pode justificar a repressão penal com base em argumentos morais dissociados da proteção de bens jurídicos concretos.

A crítica é compartilhada por autores como Guilherme de Souza Nucci, que ressalta o papel do Direito Penal como *ultima ratio*, ou seja, como instrumento de intervenção apenas

quando indispensável à proteção de bens jurídicos relevantes. Aplicar pena a atividades como o jogo de azar — que não causam lesão a terceiros e podem ser objeto de regulação administrativa — configura, segundo o autor, um excesso punitivo incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a manutenção da proibição sem uma revisão constitucional aprofundada pode ser entendida como afronta aos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da intervenção mínima. Tal crítica é reforçada pelo fato de que o próprio Estado brasileiro explora jogos de azar por meio da Loteria Federal, o que denota uma seletividade incompatível com a coerência normativa.

2.2 A EVOLUÇÃO NORMATIVA E HISTÓRICA DAS APOSTAS ESPORTIVAS E CASAS DE APOSTAS

A história das apostas e dos jogos de azar no Brasil é marcada por fases de legalização, repressão e, mais recentemente, por tentativas de regulamentação. Desde o início do século XIX, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil em 1808, a prática da jogatina passou a integrar os costumes sociais da elite e, com o tempo, espalhou-se entre as diversas camadas da população. Entretanto, já no período imperial, começaram a surgir os primeiros mecanismos de controle estatal sobre essa atividade, ainda que de forma branda e não proibitiva.

Foi no governo de Epitácio Pessoa, na década de 1920, que se deu a primeira autorização oficial para a instalação de cassinos nas estâncias hidrotermais e climáticas, embora restrita a regiões turísticas. Tal cenário se transformou significativamente nas décadas seguintes, durante o governo de Getúlio Vargas, quando os cassinos foram amplamente legalizados como estratégia de fomento ao turismo e à arrecadação fiscal, resultando em uma verdadeira era de ouro para os cassinos brasileiros.

Apesar do sucesso econômico e cultural da atividade, em 1946, no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, os jogos de azar foram novamente proibidos por meio do Decreto-Lei nº 9.215/46, revogando as licenças de funcionamento dos cassinos e restaurando a vigência do art. 50 da Lei de Contravenções Penais. A justificativa para essa medida estava fundada em argumentos morais e religiosos, fortemente influenciados pela visão conservadora da época, em especial pela esposa do presidente, dona Santinha, de formação católica fervorosa. Essa proibição decretou o fechamento dos cassinos e lançou milhares de trabalhadores na informalidade, contribuindo para o surgimento de mercados clandestinos de apostas que persistem até hoje.

Durante a década de 1990, houve uma breve tentativa de reabilitação legal com a promulgação da chamada Lei Zico (Lei nº 8.672/93) e, posteriormente, da Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998) que permitiu o funcionamento de bingos vinculados a entidades esportivas para arrecadação de recursos. Porém, a falta de regulamentação clara e a proliferação de atividades ilícitas sob o pretexto de legalidade fizeram com que essa liberalização fosse posteriormente revogada, especialmente após denúncias de corrupção envolvendo a atividade. Em 2004, a Medida Provisória nº 168 proibiu definitivamente o funcionamento dos bingos e das máquinas caça-níqueis em todo o território nacional.

A guinada mais significativa em direção à regulamentação das apostas ocorreu apenas em 2018, com a edição da Lei nº 13.756, que criou a modalidade lotérica de apostas de quota fixa no Brasil. Essa lei estabeleceu que os operadores dessa modalidade poderiam ser autorizados a explorar comercialmente as apostas esportivas, desde que observassem regras específicas e repassassem parte da arrecadação para áreas como esporte, segurança e educação.

Com o avanço do setor e a consolidação de grandes plataformas internacionais atuando no Brasil, com muitas em situação jurídica indefinida, o governo federal editou a Medida Provisória nº 1.182/2023, que alterou substancialmente a Lei nº 13.756/2018 e atribuiu ao Ministério da Fazenda a competência para regulamentar e fiscalizar o setor. Essa MP foi sucedida pela Lei nº 14.790/2023, que consolidou o novo marco legal, detalhando obrigações dos operadores, direitos dos consumidores, medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e regras de publicidade e marketing.

Um dos marcos mais relevantes ocorreu em 2024, com a atuação da recém-criada Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, que estabeleceu prazos para que operadores interessados em atuar no Brasil solicitasse suas licenças. Esse prazo, inicialmente previsto para encerrar-se em 31 de dezembro de 2024, gerou debates judiciais, principalmente no que tange à convivência entre licenças federais e estaduais, amparadas por decisões do STF na ADI 3050.

Já em 2025, a expectativa gira em torno de duas decisões do Supremo Tribunal Federal: uma relacionada à constitucionalidade do art. 50 da Lei de Contravenções Penais e outra sobre a competência da União para legislar sobre jogos de azar. A depender do desfecho dessas decisões, o Brasil pode estar às portas de uma mudança profunda no marco regulatório das apostas, com a possibilidade de legalização dos cassinos e jogos hoje ainda proibidos.

Conforme noticiado pelo Valor Econômico (2025), o advogado Rodrigo Bairros afirmou que "a regulamentação, embora desafiadora, é essencial para garantir que o mercado cresça de forma sustentável e ética". A consolidação desse setor tem potencial para gerar

empregos, arrecadação de tributos e atrair investimentos estrangeiros, desde que equilibrada com instrumentos de controle e responsabilidade social.

Assim, a evolução normativa das apostas no Brasil reflete uma lenta, porém constante, adaptação jurídica às transformações sociais, econômicas e tecnológicas. A mudança de paradigma deixa de lado a repressão moralista do passado e caminha em direção a uma regulamentação moderna, eficiente e alinhada com a realidade globalizada do setor de jogos.

2.3 O CONFLITO NORMATIVO ENTRE A PROIBIÇÃO E A REGULAMENTAÇÃO

Essa evolução legislativa culmina em um cenário de sobreposição normativa, no qual coexistem dispositivos de repressão e de permissão. A seguir, analisa-se como essa dualidade cria um conflito normativo no ordenamento jurídico brasileiro.

Atualmente, como já mencionado, o ordenamento jurídico brasileiro convive com um aparente paradoxo: enquanto o artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688/41 continua a criminalizar os jogos de azar de forma ampla, legislações mais recentes, como a Lei nº 13.756/2018, a Lei nº 14.790/2023 e o Decreto nº 11.907/2024, autorizam e regulam a exploração de apostas de quota fixa, inclusive por empresas privadas com fins lucrativos. Essa coexistência normativa cria uma zona cinzenta de insegurança jurídica, além de levantar questionamentos sobre isonomia, seletividade penal e legalidade estrita.

A situação se agrava quando se observa que o próprio Estado explora formas de apostas por meio das loterias federais, enquanto penaliza iniciativas semelhantes da iniciativa privada. Segundo Gonzalez (2023, p. 9-10), pode-se identificar uma contradição no tratamento jurídico dado aos jogos de azar: ao mesmo tempo em que sua exploração por particulares é proibida, o próprio Estado os legitima por meio das casas lotéricas. Essas, por sua natureza, também se baseiam exclusivamente na sorte, já que o apostador apenas escolhe números que serão sorteados, sem que exista qualquer habilidade envolvida no processo. Assim, a moralidade surge como fundamento apenas contra a atividade privada, mas não contra a prática estatal, o que demonstra uma aplicação desigual de critérios e levanta questionamentos sobre as razões que levam somente a iniciativa privada a ser considerada ilícita.

Do ponto de vista penal, a permanência da tipificação de “jogo de azar” como contravenção ignora a mudança de paradigma social e econômico em relação às apostas. A crescente aceitação da atividade, a presença massiva de casas de apostas patrocinando clubes esportivos e eventos culturais, e o reconhecimento de sua capacidade arrecadatória tornam a repressão penal anacrônica e disfuncional.

O impasse, no entanto, poderá ser resolvido em breve conforme apontam análises recentes, pois, o Supremo Tribunal Federal deve julgar, ainda em 2025, a constitucionalidade do artigo 50 da Lei de Contravenções Penais, o que pode acarretar a sua revogação por via judicial ou, ao menos, limitar sua aplicação. Caso o STF reconheça a constitucionalidade da norma, abre-se caminho para a legalização plena dos jogos de azar, incluindo os cassinos, bingos e demais modalidades ainda proibidas.

Por ora, a contradição entre repressão e regulamentação segue presente, revelando um cenário de conflito normativo que dificulta a efetividade do sistema jurídico e desafia os princípios basilares do Direito Penal contemporâneo.

3. A REGULAMENTAÇÃO DAS CASAS DE APOSTAS E O DIREITO PENAL

Com a recente legalização das apostas de quota fixa, o Brasil ingressa em uma nova etapa regulatória que impacta diretamente o Direito Penal. Este capítulo tem como objetivo examinar as principais normativas em vigor, os reflexos na prevenção e repressão a ilícitos, além de discutir a responsabilidade penal das operadoras e apostadores.

3.1 PRINCIPAIS NORMATIVAS VIGENTES E SEUS IMPACTOS

O atual panorama das casas de apostas no Brasil representa um marco de tensão entre o direito penal e as novas legislações que regulamentam as atividades de apostas esportivas online. Historicamente proibidas pela Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/1941), as apostas eram vistas como práticas ilícitas, tipificadas no art. 50 como jogos de azar — definidos como aqueles em que o ganho e a perda dependem principalmente da sorte. Mas, com a promulgação da Lei nº 13.756/2018 e mais recentemente da Lei nº 14.790/2023, o Estado passou a reconhecer e regulamentar as apostas de quota fixa, deslocando essas atividades do campo penal para o campo regulatório-administrativo.

A tensão jurídica permanece porque, embora as apostas regulamentadas estejam legalizadas, há um limbo penal quanto às apostas não licenciadas. Segundo Arimori (2023, p. 12), esse vácuo normativo gera insegurança jurídica e permite a coexistência de um mercado legal com práticas ainda consideradas contravenccionais. Assim, o direito penal continua a atuar como um instrumento subsidiário, especialmente contra fraudes, lavagem de dinheiro e manipulação de resultados, mas já não incide diretamente sobre todas as modalidades de apostas.

Além disso, o avanço das apostas digitais trouxe novos desafios penais relacionados à proteção de menores, ludopatia e publicidade abusiva. Nesse contexto, a repressão penal está sendo reconfigurada para se alinhar à nova lógica de regulamentação e proteção dos consumidores, exigindo do Estado um papel fiscalizador mais ativo, como indica a Portaria MESP nº 31/2025, que estabelece monitoramento técnico das plataformas, especialmente quanto à presença de menores e à conformidade com as normas legais.

Atualmente, o arcabouço jurídico que rege as casas de apostas no Brasil está centrado em três grandes normativas: a Lei nº 13.756/2018, a Lei nº 14.790/2023 e regulamentações complementares como a Portaria MESP nº 31/2025.

A Lei nº 13.756/18 criou a modalidade lotérica de apostas de quota fixa, vinculando sua exploração ao recolhimento de uma taxa de fiscalização e à destinação de parte dos recursos ao Fundo Nacional de Segurança Pública. Já a Lei nº 14.790/2023 avançou ao detalhar regras para operação de plataformas, exigindo licenciamento prévio, proteção ao consumidor, mecanismos contra lavagem de dinheiro e práticas de jogo responsável.

Entre os impactos dessas normas, destaca-se a possibilidade de arrecadação significativa de impostos, geração de empregos e redução da informalidade no setor. Todavia, especialistas alertam que a eficácia da regulação ainda depende de uma fiscalização robusta. Segundo Marques et al. (2024, p. 1-2), o modelo regulatório atual apresenta lacunas que facilitam abusos contra consumidores, como vício em apostas e superendividamento, especialmente entre populações vulneráveis.

Além disso, o Senado aprovou recentemente o PL 2.985/2023, que impõe restrições severas à publicidade das chamadas “bets”. A proposta visa reduzir a exposição de jovens e crianças à propaganda, proibir o uso de influenciadores e artistas em campanhas e impedir mensagens que associem apostas ao sucesso financeiro. Tal iniciativa representa uma tentativa de frear o “estado viral” das apostas patológicas e garantir maior equilíbrio entre liberdade econômica e proteção social.

Portarias como a nº 31/2025, do Ministério do Esporte, demonstram o esforço governamental em estabelecer critérios técnicos de fiscalização e impedir o acesso de menores às plataformas de apostas, além de verificar se os jogos disponibilizados estão dentro dos parâmetros autorizados. Contudo, como aponta o relatório da Secretaria de Comunicação Social, a clareza normativa ainda é insuficiente e a capacidade de monitoramento do Estado continua limitada, o que fragiliza os objetivos da regulação.

3.2 CRIMES FINANCEIROS ASSOCIADOS ÀS APOSTAS (LAVAGEM DE DINHEIRO, EVASÃO FISCAL, FRAUDES BANCÁRIAS)

O crescimento acelerado do mercado de apostas esportivas no Brasil tem despertado preocupações quanto à sua utilização como meio de prática de crimes, sobretudo os de lavagem de dinheiro, associação criminosa, exploração ilegal de jogos de azar e estelionato. Apesar de recentes avanços legislativos no sentido da regulamentação das chamadas apostas de quota fixa, como as promovidas por plataformas digitais, a fragilidade da fiscalização e a ausência de mecanismos eficazes de controle têm exposto esse setor à infiltração de organizações criminosas e à multiplicação de práticas ilícitas.

A lavagem de dinheiro é uma das principais práticas delituosas associadas ao setor das apostas. Conforme apurado na operação “Integration”, conduzida pela Polícia Civil de Pernambuco, plataformas digitais de apostas foram utilizadas para movimentar recursos de origem criminosa, com indícios de tentativa de ocultação da natureza ilícita desses valores. O inquérito destacou que a ocultação de valores decorrentes de contravenções como o jogo do bicho por meio de bets poderia configurar o crime previsto no art. 1º da Lei nº 9.613/98, especialmente quando esses valores são misturados com receitas provenientes de apostas legalizadas (DUTRA, 2024).

O debate jurídico sobre a legalidade das apostas foi intensificado após a entrada em vigor da Lei nº 14.790/2023, que regulamentou as apostas de quota fixa. Com base nisso, o Ministério Público entendeu que não há mais contravenção penal relacionada às apostas esportivas reguladas, o que, por consequência, afastaria o crime de lavagem de dinheiro quando a única infração antecedente fosse a exploração das bets. Não obstante, o órgão destacou que, quando há mistura de receitas lícitas e ilícitas, como ocorre com o jogo do bicho, a lavagem permanece configurada, pois a infração antecedente persiste (DUTRA, 2024).

O envolvimento de facções criminosas com o mercado de apostas é ainda mais preocupante. A reportagem do jornal O Globo revelou como grupos como o Primeiro Comando da Capital (PCC), o Comando Vermelho (CV) e redes de bicheiros vêm controlando plataformas digitais como a Fourbet e a Loteria Fort. Essas organizações utilizam as apostas como meio de expansão territorial, intimidação, assassinatos e monopólio de atividade econômica em determinadas regiões. A investigação identificou movimentações superiores a R\$ 300 milhões nas contas de investigados ligados ao PCC, com uso de laranjas e contas interpostas para tentar disfarçar a origem do capital.

Além disso, o Ministério Público do Ceará identificou que a disputa entre PCC e CV pelo controle das bets em territórios estratégicos resultou em incêndios criminosos e ameaças a operadores independentes. Em mensagens interceptadas, líderes exigiam que casas de apostas se vinculassem a plataformas controladas pelas facções, como a “Loteria do Povo”, sob pena de represálias. Tais fatos revelam a prática de associação criminosa (art. 288 do Código Penal), evidenciada por estruturas organizadas voltadas à prática reiterada de crimes.

Outro crime comumente relacionado ao universo das apostas é o estelionato. De acordo com análise de Thiago de Miranda Coutinho, especialista em inteligência criminal, o ambiente das bets digitais tem se mostrado fértil para práticas fraudulentas. Muitos usuários são atraídos por promessas irreais de lucros fáceis, mas acabam sendo vítimas de esquemas enganosos operados por sites falsos ou mal-intencionados. Tais sites podem manipular resultados, se apropriar dos valores apostados ou até utilizar técnicas de engenharia social para capturar dados pessoais dos usuários, os quais são posteriormente utilizados em fraudes bancárias.

Além disso, a fragilidade dos sistemas de compliance e o uso de criptomoedas como meio de pagamento aumentam o grau de risco. O anonimato e a baixa regulamentação das criptos no Brasil dificultam o rastreio das transações, favorecendo o uso das plataformas como instrumento de ocultação de patrimônio ilícito.

É importante destacar que, apesar da legalização das apostas esportivas de quota fixa, outras modalidades continuam sendo consideradas jogos de azar ilícitos, nos termos do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941. Segundo Paulo Rafael Costa Carvalho (2019), a norma ainda tipifica como contravenção a exploração de jogos cujo resultado dependa exclusivamente da sorte, como o jogo do bicho, bingos e caça-níqueis.

Mesmo com avanços pontuais, como os das loterias federais e das bets regulamentadas, ainda subsistem lacunas legislativas que facilitam a prática de crimes. Com isso, embora o ordenamento tenha buscado atualizar-se, a permanência de práticas clandestinas mostra que a exploração ilegal de jogos de azar segue sendo uma realidade, muitas vezes atrelada a crimes de maior potencial ofensivo.

3.3 RESPONSABILIDADE PENAL DAS OPERADORAS E APOSTADORES

A crescente popularização das casas de apostas online no Brasil trouxe à tona relevantes discussões sobre os limites da responsabilização penal tanto das operadoras quanto dos próprios apostadores. A ausência de regulamentação clara sobre o funcionamento dessas plataformas — muitas das quais operam com sede no exterior e sem autorização legal no território nacional —

evidencia um cenário de insegurança jurídica, que desafia os princípios clássicos do direito penal, especialmente no tocante à legalidade e à territorialidade da norma penal.

A conduta das operadoras pode, em tese, ser enquadrada no art. 50 da Lei das Contravenções Penais, que prevê como contravenção o ato de “estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público”. Apesar disso, a natureza digital e transnacional dessas empresas, muitas vezes sediadas em paraísos fiscais e protegidas por jurisdições permissivas, dificulta a efetiva aplicação da lei penal brasileira, conforme destaca Tinôco (2019, p. 56) ao discutir os desafios do ciberespaço para o direito penal. O autor enfatiza que o modelo territorial da legislação brasileira se mostra defasado diante das fronteiras difusas do ambiente virtual.

No que se refere aos apostadores, a legislação vigente também prevê sanções, ainda que mais brandas. O art. 50, §2º, da Lei de Contravenções Penais, estabelece a aplicação de multa àqueles encontrados participando do jogo, configurando uma responsabilização individual do jogador. Apesar disso, parte da doutrina questiona tanto a efetividade quanto a legitimidade dessa penalização. O argumento central é que, embora ilícita sob certos aspectos, a prática dos jogos de azar é amplamente difundida e aceita socialmente. Esse entendimento aparece no Recurso Extraordinário 966.177/RS, que discute a constitucionalidade da criminalização e sustenta que a conduta é socialmente tolerada e que o direito à livre iniciativa não deve ser restringido com base em padrões morais subjetivos. Tal debate ganha ainda mais relevância diante da crescente aceitação das apostas como forma de entretenimento, sobretudo no contexto pós-pandemia (BOCCANERA, 2023, p. 5).

Além disso, a atuação de influenciadores digitais e a massiva veiculação de publicidade de casas de apostas expõem outra camada do problema: a associação indireta com crimes como estelionato, lavagem de dinheiro e associação criminosa. Gomes (2024, p. 61) menciona, por exemplo, a “Operação Game Over”, que investigou o uso de redes sociais para fomentar práticas ilegais, alertando para a necessidade de uma legislação penal mais eficaz para coibir tais condutas.

A responsabilidade penal das operadoras e dos apostadores, portanto, se insere em um terreno complexo e instável, onde a legislação existente é frequentemente desafiada pela evolução tecnológica e pela internacionalização dos serviços. Em meio a esse cenário, torna-se indispensável discutir a reforma da legislação penal, visando uma normatização que considere não apenas a repressão das condutas, mas também a proteção do consumidor, a segurança jurídica e o respeito aos princípios constitucionais do direito penal, como a legalidade, a culpabilidade e a intervenção mínima.

4. IMPACTOS E DESAFIOS DA LEGALIZAÇÃO NO BRASIL

A legalização das apostas de quota fixa no Brasil traz consigo benefícios econômicos e sociais, mas também múltiplos desafios para o sistema jurídico. Este capítulo analisa os impactos da regulamentação sob três perspectivas: a segurança jurídica, as medidas de combate a ilícitos e a comparação com modelos internacionais.

4.1 SEGURANÇA JURÍDICA E ESTABILIDADE DO MERCADO DE APOSTAS

A segurança jurídica e a estabilidade do mercado de apostas configuram pilares essenciais para um ambiente regulado, funcional e coerente com os preceitos constitucionais e penais. No entanto, o Brasil tem enfrentado um cenário de dissonância normativa: enquanto os jogos de azar seguem, em regra, proibidos pelo artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941, as apostas esportivas de quota fixa foram legalizadas pela Lei nº 13.756/2018, ainda que a regulamentação completa desse mercado só tenha ocorrido com a Lei nº 14.790/2023. Essa incongruência produz um vácuo normativo que alimenta a insegurança jurídica, dificultando o enquadramento penal de práticas ilícitas e, ao mesmo tempo, comprometendo a estabilidade do setor regulado.

Do ponto de vista penal, a ausência de regulação clara favorece a atuação de operadores ilegais, que atuam à margem do sistema financeiro nacional e escapam da responsabilização criminal efetiva. Isso enfraquece a eficácia do ordenamento jurídico e compromete a tipificação penal de condutas como lavagem de dinheiro, associação criminosa e exploração econômica clandestina. Logo, a repressão penal acaba sendo seletiva e pouco eficiente, já que o próprio Estado não oferece um marco normativo claro que delimita o que é permitido ou proibido.

Sob o prisma econômico, a insegurança jurídica se reflete na evasão fiscal e na ausência de mecanismos de controle sobre fluxos financeiros bilionários. Estima-se que, em 2020, o mercado de apostas esportivas movimentou R\$ 12,5 bilhões no Brasil, mesmo sem regulamentação adequada (SENADO FEDERAL, 2023). Sem um arcabouço legal efetivo, o país deixa de arrecadar impostos relevantes, promove a competição desleal entre operadores regulares e clandestinos e fragiliza a estrutura contratual entre consumidores e plataformas.

A estabilidade econômica do setor depende diretamente da previsibilidade regulatória. Um ambiente instável, onde operadores não sabem ao certo quais regras seguir, desestimula investimentos e favorece práticas abusivas, como publicidade direcionada a crianças e adolescentes, indução ao superendividamento e ausência de políticas de jogo responsável

(SENACON; SEDCON/RJ, 2025). A Nota Técnica Conjunta ressalta que é dever do Estado garantir não apenas a liberdade de iniciativa, mas também o equilíbrio nas relações de consumo, considerando “o risco social e financeiro dessa atividade”.

Além disso, a ausência de segurança jurídica amplia o risco da infiltração do crime organizado no mercado de apostas, por meio da lavagem de capitais, manipulação de resultados e aliciamento de atletas. Dito isso, a inexistência de um sistema repressivo adequado ao novo contexto normativo acaba gerando um ambiente de tolerância ao ilícito, no qual a criminalidade organizada encontra campo fértil para expandir suas atividades sob a aparência de legalidade.

Contudo, garantir a segurança jurídica e a estabilidade normativa do mercado de apostas não é apenas uma exigência do ponto de vista econômico, mas um imperativo para a efetividade do sistema penal brasileiro e para a proteção da ordem pública.

4.2 MEDIDAS DE CONTROLE E COMBATE A ILÍCITOS

Com a crescente popularização das apostas online e a abertura do mercado brasileiro para este setor, medidas de controle e combate aos ilícitos tornaram-se imprescindíveis para garantir a segurança jurídica, coibir práticas criminosas e proteger os consumidores. Nesse sentido, destaca-se a atuação do Congresso Nacional por meio da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Apostas Esportivas, também conhecida como CPI das Bets, como um marco importante na tentativa de aperfeiçoar a legislação vigente.

Embora o relatório final da CPI tenha sido rejeitado pelos parlamentares, o trabalho desenvolvido evidenciou propostas significativas, como a criminalização da divulgação enganosa de apostas, o endurecimento das penas para manipulação de resultados, e a proibição de jogos que simulem cassinos (como o "Jogo do Tigrinho), por serem mais viciantes e difíceis de auditar. Entre as sugestões também estavam o bloqueio de sites irregulares, a regulamentação da publicidade e a criação de plataformas para monitoramento da atividade dos apostadores, com o objetivo de facilitar a atuação dos órgãos de fiscalização e saúde pública.

Além disso, a CPI propôs punições severas para influenciadores e plataformas que promovem falsas promessas de ganho, com reclusão de um a quatro anos, além da proibição da chamada “cláusula da desgraça alheia”, em que o lucro da publicidade está atrelado às perdas dos apostadores. Ainda que essas medidas não tenham sido formalmente aprovadas pela comissão, o debate político provocado pela CPI impulsionou o aperfeiçoamento legislativo e contribuiu para a formulação de políticas mais sólidas de regulação.

No campo do Poder Executivo, destaca-se a atuação do Ministério da Fazenda por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA-MF), que, com a edição de portarias em 2024, estabeleceu diretrizes rigorosas para as empresas de apostas licenciadas. Entre essas regras, estão a identificação obrigatória dos usuários por meio de documentos e reconhecimento facial, o uso exclusivo de contas bancárias em nome do próprio apostador, e a proibição de pagamentos em espécie ou via boletos, medidas que visam coibir a lavagem de dinheiro e o financiamento de atividades ilícitas.

A legislação também determina que as casas de apostas estejam associadas a organismos nacionais ou internacionais de integridade esportiva, reforçando o compromisso com a prevenção da manipulação de resultados. Outro avanço importante foi o bloqueio ao acesso de crianças e adolescentes às plataformas, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei nº 14.790/2023, que proíbe apostas envolvendo eventos esportivos exclusivamente compostos por menores de idade.

Entretanto, é importante reconhecer que o apostador também desempenha um papel crucial nesse sistema de autorregulação. Apesar de ser considerado a parte mais vulnerável, já que as plataformas são desenhadas com layouts interativos, jogabilidade contínua e estímulos que potencializam o vício, especialmente entre ludopatas, é fundamental que o consumidor adote uma postura consciente e responsável. Verificar se a plataforma está devidamente autorizada a operar no Brasil, evitar sites estrangeiros não licenciados, e denunciar práticas abusivas ou suspeitas são ações que ajudam a fortalecer o ambiente seguro e legal do setor.

Dessa forma, o controle e combate aos ilícitos nas apostas online deve ser construído em múltiplas frentes: com fiscalização estatal, regulação clara, punição efetiva aos infratores e consciência do apostador como protagonista de sua própria proteção.

4.3 COMPARAÇÃO COM A REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL

A regulamentação dos jogos de azar e apostas online é uma realidade consolidada em diversas partes do mundo, onde os Estados buscam equilibrar os ganhos econômicos com o controle social e a prevenção de ilícitos, como a lavagem de dinheiro. Ao contrário do cenário brasileiro, que ainda enfrenta desafios normativos e operacionais para regular esse mercado de maneira eficaz, países como Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos e Colômbia já apresentam modelos regulatórios bem estruturados, que podem servir de parâmetro para o Brasil.

No Reino Unido, a legislação sobre jogos de azar está em vigor desde 2005, e é considerada uma das mais completas do mundo. O modelo britânico estabelece licenças obrigatórias, taxação das empresas e restrições publicitárias, como a recente proibição de patrocínio por casas de apostas nas camisas de times de futebol. Além disso, tramitam projetos no Parlamento para aumentar a tributação e financiar programas de tratamento de dependentes.

Na Alemanha, a regulamentação foi reformulada em 2021, com a criação de uma agência nacional de fiscalização e a permissão para jogos online de cassino. O país exige auditorias regulares, impede a criação de contas anônimas e impõe penalidades severas para operadores que descumprem as regras, como multas e até prisão. Tais exigências visam combater a lavagem de dinheiro e proteger consumidores vulneráveis.

Nos Estados Unidos, a regulamentação é descentralizada, sendo competência de cada estado. Desde a decisão da Suprema Corte em 2018 que derrubou a proibição federal, 34 estados legalizaram algum tipo de aposta esportiva. Destacam-se os modelos de Nevada e Nova Jersey, que possuem estruturas rígidas de licenciamento e fiscalização. Entretanto, mesmo os estados mais permissivos estão sujeitos à legislação federal, como a que proíbe o financiamento de sites ilegais por instituições financeiras, promovendo maior transparência nas transações.

Na América Latina, a Colômbia é considerada referência, tendo regulamentado as apostas esportivas em 2015 com a criação da Coljuegos, autoridade nacional responsável pelo setor. O país aplica taxas sobre lucros dos apostadores e tributos às operadoras, além de canalizar boa parte da arrecadação para o sistema de saúde. Entre 2018 e 2022, o número de usuários quase sextuplicou, impulsionado pela confiança na estrutura legal estabelecida.

Já Malta, na Europa, destaca-se por sua legislação pioneira desde 2001, com a Autoridade de Jogos (MGA). Com impostos baixos (5%), o país se tornou um polo global de casas de apostas online. Apesar da atratividade fiscal, exige rigoroso cumprimento de regras de compliance e *due diligence*, sendo proibida a criação de contas anônimas. Empresas devem relatar transações suspeitas e designar responsáveis internos por políticas de prevenção à lavagem de dinheiro. Por outro lado, a falta de uma regulamentação supranacional efetiva na União Europeia dificulta o controle de operadoras que, embora licenciadas em um país, atuam ilegalmente em outros. A Comissão Europeia chegou a encerrar grupos de especialistas em jogos online e atualmente se limita a recomendações não vinculativas. Essa lacuna compromete os esforços de cooperação transnacional, evidenciando a necessidade de estruturas mais robustas e integradas,

Nesse contexto, observa-se que, enquanto países com regulação eficaz têm conseguido mitigar os riscos associados à atividade, o Brasil ainda carece de uma legislação madura que

seja capaz de impedir a proliferação de plataformas clandestinas e de garantir segurança jurídica aos envolvidos. A experiência internacional mostra que o sucesso da regulamentação depende não apenas de leis bem escritas, mas também de fiscalização ativa, responsabilização de operadores e estratégias de cooperação internacional. Tais experiências internacionais reforçam a urgência de um modelo regulatório brasileiro mais robusto, transparente e alinhado às melhores práticas internacionais, sobretudo no que se refere à fiscalização e à proteção dos apostadores.

5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa evidenciou o paradoxo existente no ordenamento jurídico brasileiro, que ainda criminaliza os jogos de azar por meio da Lei das Contravenções Penais, ao passo que permite, regulamenta e tributa as apostas esportivas em plataformas digitais. Essa dualidade revela uma incoerência normativa que fragiliza a segurança jurídica, compromete a efetividade das normas penais e dificulta a atuação do Estado no controle de atividades ilícitas associadas às apostas.

Verificou-se que, embora a legalização das apostas de quota fixa represente um avanço na modernização legislativa, persistem lacunas relevantes, como a falta de fiscalização robusta, a dificuldade em coibir crimes financeiros e o uso de brechas legais por organizações criminosas. Além disso, a regulamentação parcial provoca desigualdade entre operadores licenciados e clandestinos, ampliando a instabilidade do setor.

O estudo demonstrou ainda que o Direito Penal, em sua função de proteção de bens jurídicos, deve se alinhar à realidade social e tecnológica, atuando como última *ratio*. A repressão seletiva e desatualizada, como ocorre com a criminalização ampla e genérica dos jogos de azar, revela-se incompatível com os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da intervenção mínima.

Observa-se também que a insegurança jurídica decorrente desse cenário favorece a evasão fiscal, estimula práticas ilícitas e prejudica a proteção do consumidor. O impacto da popularização das apostas digitais em comunidades vulneráveis, especialmente quanto à ludopatia e ao superendividamento, é um aspecto que exige atenção redobrada pelas autoridades.

Diante disso, conclui-se que o Estado brasileiro deve adotar uma postura cautelosa e equilibrada ao promover a regulamentação do setor, levando em consideração não apenas os benefícios econômicos, mas também os potenciais efeitos adversos no plano social, financeiro

e jurídico. Afinal, uma regulação eficiente deve ser capaz de conciliar liberdade econômica, arrecadação fiscal e proteção de direitos fundamentais.

6. REFERÊNCIAS

ANCILLOTTI, L. **O Abismo e a Rede: Rostos da Ludopatia Jurídica.** Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-abismo-e-a-rede-rostos-da-ludopatia-juridica/3795304191>>. Acesso em: 15 jul. 2025.

ANDRADE, Matheus Gouvea de. **Como EUA e países da Europa e América Latina regulam apostas esportivas.** G1, 21 jul. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cpkzzqzxx3o>. Acesso em: 14 jul. 2025.

ARIMORI, R. M. **A necessária alteração legislativa no âmbito da criminalização das apostas esportivas e de azar realizadas no ambiente digital.** [s.l.] Universidade Presbiteriana Mackenzie Campus Higienópolis, jun. 2023.

BAIRROS, R. **A evolução da regulamentação do mercado de jogos e apostas no Brasil.** Disponível em: <<https://valor.globo.com/patrocinado/pressworks/noticia/2025/01/06/evolucao-da-regulamentacao-do-mercado-de-jogos-e-apostas-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores.** Estudo Especial n. 119/2024. Brasília: BCB, set. 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BOCCANERA, Gabriel Borges. **Direito penal e a era digital: uma análise sobre os desafios legais dos jogos de azar online no Brasil. 2023.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2023.

BRUZZI, E. **Guia regulatório de jogos e apostas.** [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://bbladv.com.br/conteudo/guia-regulatorio-de-jogos-e-apostas/>>. Acesso em 17 jun. 2025.

CARVALHO, Paulo Rafael Costa. **O jogo de azar no Brasil: uma análise sobre a sua possível legalização.** 2019. 36 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

DEUTSCHE WELLE. **Como países regulamentam o mercado de apostas online.** CartaCapital, 23 jul. 2024. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/como-paises-regulamentam-o-mercado-de-apostas-online/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

EDUARDO, Samuel Elyabe; SILVA, Lucas Rodrigues da; GARCIA, Silvia Franciely; CAMPOS, Leonardo Zanandrea. **Apostas online em xeque: o sistema jurídico brasileiro diante da (i)legalidade das casas de apostas (bets) e seus efeitos no país.** Revista Científica Sophia, Balneário Camboriú, v. 1, n. 1, 2024. Edição Especial - XII Semana de Iniciação

Científica. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15200436>. Acesso em: 09 de julho de 2025.

GOMES, Luis Gustavo Cruz. **Princípio da legalidade penal e jogos online**. 2024. 77 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

GONZALEZ, J. V. **A incompatibilidade da contravenção penal de exploração de jogos de azar com a constituição federal: a não recepção do art. 50 do decreto lei no 3.688/41 pela carta magna**. [s.l.] Universidade Presbiteriana Mackenzie, jun. 2023.

História das apostas no Brasil e regulamentação. Disponível em: <<https://ibjr.org.br/historia-apostas-brasil/>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

MARQUES, Claudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães. **Economia da atenção, gamificação e esfera lúdica humana: nova crise na proteção dos consumidores e os abusos das apostas e jogos on-line**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 156, p. 183-197, nov./dez. 2024. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/59262>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MASI, C. V. **A proibição do jogo de azar no Brasil**. Disponível em: Acesso em: 28 jun. 2025. NETO, J. T. C. **O Brasil e os Cassinos: Da origem (1917) até o momento atual (2024)**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-brasil-e-os-cassinos-da-origem-1917-ate-o-momento-atual-2024/2523427058>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Regulamentação da legislação de bets torna atividade mais segura no Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/secom/pt-br/fatos/brasil-contra-fake/noticias/2024/09/regulamentacao-da-legislacao-de-bets-torna-atividade-mais-segura-no-brasil>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Defesa do Consumidor; BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. *Nota Técnica Conjunta SEDCON-RJ e SENACON/DPDC/MJSP nº 01/2025*. Disponível em: <https://sei.rj.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2025.

Senado aprova restrição à publicidade de bets. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/28/senado-aprova-restricao-a-publicidade-de-bets>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

SENADO FEDERAL (Brasil). **O mercado de apostas esportivas on-line: impactos, desafios para a definição de regras de funcionamento e limites**. Texto para Discussão nº 315, 2023. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SOUZA, Hiana Lima de. **A lavagem de dinheiro em jogos de azar e de apostas online: o papel da cooperação internacional**. 2024. 16 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf/1/cartilha-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

TINÔCO, Henrique Alves. **O esforço hercúleo para aplicação da lei penal no ciberespaço a partir de uma análise dos jogos de apostas on-line.** 2019. 128 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.