



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 1516, DE 2025

Proíbe a prática e a exploração comercial de apostas relativas a eventos reais ou virtuais em que é definido, no momento de sua efetivação, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico (apostas de quota fixa, denominadas bets) no Brasil e dá outras providências.

Autor: Deputado VITOR LIPPI

Relator: Deputado GILSON MARQUES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.516/2025 de autoria do Deputado Federal Vitor Lippi propõe a proibição total da prática e da exploração comercial de apostas relativas a eventos reais ou virtuais em que o apostador conhece previamente o potencial de ganho, modalidade conhecida como aposta de quota fixa ou “bets”. A proposta revoga por completo a Lei nº 14.790/2023, e abrange tanto meios físicos quanto digitais e prevê penalidades administrativas, cíveis e penais às pessoas físicas e jurídicas envolvidas na organização, administração, facilitação, intermediação ou publicidade desse tipo de atividade.

Segundo a justificativa apresentada, a popularização das apostas digitais tem ocasionado efeitos socialmente negativos, como endividamento familiar, desvio de renda destinada ao consumo essencial, transtornos comportamentais associados à compulsão, risco de manipulação esportiva e aumento de atendimentos no Sistema Único de Saúde relacionados a dependência e compulsividade.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Para fazer frente a esses aspectos, o texto estabelece muitas elevadas, proibição temporária de participação em contratações públicas, suspensão definitiva da atividade e detenção do infrator, destinando o produto arrecadado ao financiamento de ações preventivas e terapêuticas no âmbito do SUS.

No tocante à tramitação, a proposição foi distribuída às Comissões de Defesa do Consumidor, com mérito na Comissão de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, esta última incumbida de analisar o mérito, a constitucionalidade, juridicidade, compatibilidade sistêmica e técnica legislativa, a matéria está sujeita à apreciação do Plenário, nos termos regimentais.

Cumprе reforçar que o texto revoga integralmente o marco legal vigente, retornando o Brasil ao cenário pré-2018, eliminando instrumentos de supervisão, rastreabilidade e cooperação institucional implementados nos últimos anos. Considerando a abrangência socioeconômica do tema, deve esta Comissão avaliar se a solução proposta, abolição completa da atividade, produz resultados proporcionais, aptos a proteger o consumidor ou, ao contrário, abre espaço para operadores ilegais sob nula supervisão estatal e maior risco comportamental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Até 2018, o ordenamento jurídico brasileiro não possuía estrutura normativa específica para apostas de quota fixa em meio digital. A exploração de apostas relacionadas a eventos esportivos era juridicamente nebulosa e, em muitos casos, proibida, o que estimulou a migração de consumidores para plataformas estrangeiras operadas fora da jurisdição tributária e regulatória nacionais, sem responsabilidade consumerista, auditoria independente ou adequada identificação de usuários. Essa lacuna favoreceu a proliferação de operadores internacionais e fragilizou a integridade esportiva, o combate à lavagem de dinheiro e a proteção comportamental do consumidor.

Buscando responder a esse cenário, aprovou-se a Lei nº 13.756/2018, autorizando a União a regular e explorar a modalidade como loteria de quota fixa, estabelecendo padrões iniciais de licenciamento e tributação. Nos anos





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

subsequentes, o avanço tecnológico, a popularização da internet móvel e a digitalização do ecossistema esportivo ampliaram a adesão de consumidores, clubes e patrocinadores. Contudo, a ausência de marcos complementares dificultava o enfrentamento da manipulação esportiva e a prevenção a ilícitos financeiros.

Diante desse contexto, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.790/2023, consolidando a atividade como lícita, condicionada à autorização prévia do Ministério da Fazenda e submetida a requisitos técnicos de integridade esportiva, publicidade responsável, identificação compulsória de usuários, rastreabilidade financeira, hospedagem nacional de dados, auditoria independente e mecanismos estruturados de jogo responsável. Posteriormente, o Poder Executivo editou diversas portarias complementares detalhando exigências operacionais, como monitoramento de padrões anômalos, autoexclusão, limites voluntários de depósito, controle transacional e comunicação obrigatória ao COAF, além da infraestrutura de dados sob jurisdição nacional.

Esse conjunto regulatório estruturou ambiente robusto de governança, impondo compliance tecnológico, auditorias externas e certificações, conciliando proteção do consumidor e livre iniciativa. Entre 2020 e 2024, o mercado digital apresentou crescimento acumulado superior a 89%, impulsionado pela conectividade móvel, gamificação de plataformas e patrocínios esportivos, gerando contratos relevantes com ligas, emissoras, empresas de tecnologia e instituições financeiras. Estimativas do DataSenado indicam que mais de 22 milhões de brasileiros apostaram em plataformas digitais em junho de 2024. Embora economicamente expressivo, o fenômeno evidenciou vulnerabilidades relacionadas à educação financeira, reforço comportamental contínuo por notificações, risco de manipulação em ligas de menor visibilidade e exposição a operadores não regulados.

No Brasil, estudos da Confederação Nacional do Comércio sugerem que parte dos gastos discricionários migrou para apostas online em 2024, alterando padrões de consumo e exigindo monitoramento analítico, sem justificar a abolição de mercado já regulado.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

A proibição integral da atividade deslocaria a demanda para operadores clandestinos sediados fora da jurisdição nacional, sem auditoria, transparência, mecanismos de proteção, identificação compulsória de usuários, rastreabilidade financeira ou possibilidade de ressarcimento administrativo, ampliando riscos criminais e reduzindo a proteção estatal. Tal deslocamento é reconhecido pela literatura regulatória comparada e historicamente contribuiu para a expansão de mercados ilícitos. Quando o governo proíbe algo que as pessoas desejam, cria-se uma atividade ilegal muito lucrativa.

O arcabouço vigente, cuja espinha dorsal é a Lei nº 14.790/2023, reconhece a licitude condicionada da atividade, harmonizando liberdade econômica, defesa do consumidor e repressão ao abuso de poder econômico (art. 170 da Constituição Federal). No plano infralegal, o ordenamento foi densificado por portarias ministeriais que especificam parâmetros de governança tecnológica, requisitos de identificação de usuários, salvaguardas comportamentais e padrões de custódia de dados, estruturando fluxo informacional que permite supervisão contínua, responsabilização objetiva de operadores e resposta regulatória tempestiva, elementos inviáveis em ambiente de clandestinidade.

A teoria econômica demonstra que proibições absolutas em mercados de alta demanda não extinguem o consumo, mas deslocam-no para canais informais mais arriscados. Ludwig von Mises descreveu esse fenômeno como “*intervencionismo progressivo*”: um ato estatal mal calibrado gera efeitos indesejados que justificam novas intervenções, agravando o problema original. Historicamente, restringir o canal regulado fortalece o mercado paralelo, associado por Mises aos “*bootleggers*”: agentes clandestinos beneficiados pelo proibicionismo.

Frédéric Bastiat, em “*O que se vê e o que não se vê*”, alerta para efeitos invisíveis das normas: vê-se a intenção de mitigar riscos comportamentais; não se vê o agravamento da insegurança quando o apostador migra para plataformas sem autoexclusão, auditoria ou cooperação institucional. Adam Smith destacou que cabe ao Estado proteger contra fraude e coerção, não moralizar preferências individuais; Friedrich Hayek (Nobel de 1974) acrescenta que a liberdade econômica constitui processo de descoberta individual, intervenção total empurra o cidadão para obscuridade institucional, aumentando vulnerabilidade.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

No âmbito financeiro, a clandestinidade representa grave retrocesso: identificação, auditoria e comunicação de operações suspeitas deixam de existir. Gary Becker, em sua “teoria econômica do crime” (Nobel de 1992), demonstra que proibições arbitrárias aumentam a rentabilidade marginal da ilegalidade, deslocando o equilíbrio para estruturas criminais mais sofisticadas.

Sob a perspectiva institucional, Douglass North (Nobel de 1993) demonstrou que ambientes regulatórios instáveis aumentam custos de transação, reduzem incentivos à inovação e afastam investimentos. Assim, a revogação súbita de um marco recém-implantado provocaria insegurança contratual envolvendo clubes, ligas, emissoras, empresas de tecnologia e meios de pagamento, deteriorando a previsibilidade das regras e comprometendo a credibilidade regulatória do país.

Nesse sentido, Milton Friedman (Nobel de 1976) advertia que proibições estatais sobre atividades dotadas de alta demanda social não eliminam o consumo, apenas o empurram para mercados paralelos mais perigosos, nos quais o Estado perde capacidade fiscalizatória, e o crime organizado se fortalece. Segundo o economista, o papel do poder público não é tutelar escolhas individuais de adultos capazes, mas punir fraudes, coerções e danos efetivos, fornecendo informação e transparência para que cada cidadão possa assumir racionalmente suas decisões. Ao suprimir o canal formal e regulado, cria-se exatamente o ambiente contra o qual Friedman alertava: **perda de liberdade responsável, ausência de controle e incentivos ao enriquecimento ilícito de operadores clandestinos, reproduzindo a lógica observada em experiências proibicionistas fracassadas.**

A experiência internacional confirma tais conclusões: no Reino Unido, a Gambling Commission opera sistema nacional de autoexclusão; na Espanha, a DGOJ coopera com federações esportivas; na França, a Autorité Nationale des Jeux bloqueia meios de pagamento de operadores ilegais e publica listas negras auditáveis. Nenhum desses países adotou abolição integral; todos optaram por licitude condicionada e fiscalização inteligente.

A proposta de proibição total ignora premissa elementar do Direito Administrativo Sancionador: só se fiscaliza aquilo que é visível; só se rastreia aquilo que é legal; só se corrige aquilo que existe institucionalmente. Ao abolir o canal





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

regulado, cria-se vazio jurisdicional que beneficia clandestinos, amplia riscos comportamentais, favorece manipulação esportiva, fragiliza sigilo de dados e incentiva lavagem de dinheiro.

Diante de tais fundamentos, mostra-se inadequado, desproporcional e ineficaz destruir o único modelo capaz de monitorar comportamentos de risco. A resposta correta consiste em aperfeiçoar o ambiente regulado, punir operadores não autorizados, bloquear publicidade clandestina, impedir movimentações financeiras ilícitas, fortalecer autoexclusão, e incentivar educação financeira.

Impõe-se a defesa da liberdade responsável, da proteção do consumidor e da integridade esportiva. O caminho eficaz é o aperfeiçoamento contínuo do modelo regulado não a restauração da opacidade pré-regulatória.

Por todo o exposto, **voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.516/2025**, por afronta aos critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade, bem como por seus efeitos contraproducentes, segundo teoria econômica, direito comparado e lógica regulatória contemporânea.

Sala da Comissão, em 10 de novembro de 2025.

Deputado GILSON MARQUES

Relator

