



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 1.841, DE 2025

Dispõe sobre a obrigatoriedade de implementação de mecanismos de resfriamento compulsório e de alerta sobre riscos psicológicos em plataformas de apostas e jogos de azar online.

Autor: Deputado HELIO LOPES

Relator: Deputado GILSON MARQUES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.841/2025, de autoria do Deputado Helio Lopes, dispõe sobre a obrigatoriedade de mecanismos de “resfriamento compulsório” (*cooling-off*) em plataformas de apostas e jogos de azar online. A proposta prevê interrupção forçada do acesso do usuário quando atingidos determinados critérios de tempo de sessão ou perda financeira acumulada, imposição de alertas periódicos, indicação de serviços de saúde mental, menção expressa à possibilidade de autoexclusão, bem como sanções administrativas, incluindo advertência, multa de até R\$ 10 milhões, suspensão e cassação de autorização.

A justificativa ampara-se em riscos comportamentais associados à ludopatia, especialmente entre usuários de baixa renda, e cita experiências regulatórias internacionais para embasar o modelo compulsório.

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 a constitucionalidade, juridicidade, compatibilidade sistêmica e técnica legislativa, a matéria está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, nos termos dos arts. 24, inciso II e 151, inciso III do Regimento Interno.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A atividade de apostas de quota fixa em ambiente digital foi recentemente disciplinada pelo marco normativo instituído pela Lei nº 14.790/2023, que condiciona a exploração da modalidade à autorização prévia do Ministério da Fazenda e submete os operadores a requisitos de integridade esportiva, rastreabilidade financeira, auditoria independente, identificação compulsória de usuários, governança tecnológica, publicidade responsável e mecanismos estruturados de prevenção à ludopatia. Trata-se de arcabouço moderno e em fase de consolidação, capaz de proporcionar visibilidade regulatória e mitigação comportamental progressiva.

Esse marco legal foi complementado por regulamentação infralegal extensiva editada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), em especial a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que já disciplina de forma abrangente os mecanismos de proteção comportamental no âmbito das apostas de quota fixa.

O normativo exige que os operadores mantenham trilhas de auditoria digital para fins de rastreabilidade e responsabilização, adotem protocolos internos de prevenção e mitigação de danos a partir de indicadores objetivos e realizem monitoramento contínuo do comportamento do usuário, mitigando picos artificiais de uso compulsório e a intensificação pré-bloqueio.

Também determina a sugestão de limites personalizados e escalonados por perfil de risco, acompanhados de autotestes e recomendações prudenciais, além da possibilidade de configuração de limites de aposta vinculados ao tempo transcorrido, perdas, valores depositados ou quantidade de apostas, ajustáveis em períodos diário, semanal ou mensal. Para induzir pausas de reflexão e reduzir impulsividade, exige a disponibilização de alertas graduais ou bloqueios temporários de uso conforme o tempo de sessão, bem como períodos de pausa em que o usuário mantém acesso à conta, mas não pode apostar.

Adicionalmente, prevê autoexclusão por prazo determinado ou de forma definitiva, com encerramento da conta e possibilidade de reingresso apenas após o





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

período definido. A norma ainda estabelece janela mínima de 24 horas para a reversão de limites ou pausas, prevenindo decisões impulsivas e autoriza o operador a impor prazo superior para novo cadastro após autoexclusão, coibindo tentativas de retorno imediato motivadas por impulso. Esse conjunto é reforçado por mensagens educativas, orientação progressiva e instrumentos de mitigação psicossocial, compondo um arcabouço contínuo, granular e evolutivo de proteção ao apostador. Vejamos:

Portaria SPA/MF nº 1.231/2024

“Art. 4º No sistema de apostas, para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:

I - informar ao apostador, no momento do cadastro, assim como no momento do acesso ao sistema de apostas, quanto aos riscos de dependência, de transtornos do jogo patológico e de perda dos valores das apostas;

II - informar o retorno teórico ao jogador de cada jogo on-line disponibilizado no sistema de apostas;

III - orientar sobre sinais de alerta para autovigilância quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico;

IV - possibilitar aos apostadores a:

a) adoção de limite prudencial de aposta por tempo transcorrido, perda financeira, valor total depositado ou quantidade de apostas, com a possibilidade de vincular tais limites a períodos diário, semanal, mensal ou outros períodos;

b) opção pela programação, no sistema de apostas, de alertas ou de bloqueios de uso, conforme o tempo transcorrido na sessão do apostador;

c) adoção de períodos de pausa, nos quais o apostador terá acesso, mas não poderá apostar em sua conta; e

d) solicitação de autoexclusão, por prazo determinado ou de forma definitiva, em que o apostador terá sua conta encerrada, só podendo voltar a registrar-se após finalizado o período definido;

V - garantir mecanismo de exclusão temporária ou definitiva no sistema de apostas, em que o apostador terá sua conta encerrada, só podendo voltar a registrar-se após finalizado o período definido;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

VI - acompanhar o comportamento de apostadores quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico;

VII - sugerir, independentemente de solicitação, a adoção de limites prudenciais associados a alertas ou bloqueios, a realização de autoteste ou a adoção de mecanismo de autoexclusão a todos apostadores e usuários da plataforma, de acordo com a classificação de perfil constante em sua política de jogo responsável;

VIII - suspender o uso do sistema de apostas pelos apostadores em risco alto de dependência e de transtornos do jogo patológico, conforme sua política de jogo responsável;

IX - disponibilizar, de forma clara e acessível, seção específica de "jogo responsável" no sistema de apostas, com o seguinte conteúdo mínimo:

a) orientações sobre como apostar de forma responsável e sobre riscos associados às apostas, inclusive de dependência, de transtornos do jogo patológico e de outros problemas associados aos jogos;

b) oferecimento de questionário de autoavaliação sobre riscos associados às apostas, inclusive de dependência, de transtornos do jogo patológico e de outros problemas associados aos jogos;

c) indicação de "sinais de alerta" para autovigilância quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico;

d) instruções claras para acesso do apostador a mecanismos preventivos de dependência e de transtornos do jogo patológico, a seu histórico e a sua situação atual no sítio eletrônico quanto a tempo e valores gastos em apostas; e

e) informações e canais de proteção do apostador;

X - manter painel de informação permanente de fácil acesso, com dados da conta gráfica, detalhando o tempo de uso do sistema, perdas financeiras incorridas e saldo financeiro disponível;

XI - implementar alertas de tempo de atividade dos apostadores, segundo critérios e periodicidade definidos em sua política de jogo responsável;

XII - indicar os canais de atendimento e de ouvidoria para os apostadores, que devem ser acessíveis pela internet, inclusive para orientar apostadores com risco de dependência e de transtornos do jogo patológico e seus familiares quanto à obtenção de ajuda e tratamento;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

XIII - garantir, no caso da modalidade física, os canais de atendimento e de ouvidoria também de forma presencial;

XIV - disponibilizar, em caso de modalidade física, as informações sobre o jogo responsável nos estabelecimentos do agente operador de apostas de forma visual e de fácil leitura; e

XV - abster-se de firmar parceria, convênio, contrato ou qualquer outra forma de arranjo ou ajuste negocial para viabilizar ou facilitar o acesso a crédito ou a operação de fomento mercantil por parte de apostador.

§ 1º É proibida a utilização nos sistemas de apostas de artifícios que dificultem a opção livre e informada do apostador por quaisquer dos mecanismos previstos na regulamentação, inclusive o uso de desenho de produtos tecnológicos que retardem a livre opção do apostador.

§ 2º Os pedidos feitos pelo apostador de aumento nos limites prudenciais ou suspensão dos períodos de pausa somente poderão ser implementados pelo agente operador de apostas após vinte e quatro horas a partir de sua solicitação, desde que não viole a política de jogo responsável.

§ 3º No caso da autoexclusão, o agente operador poderá adotar prazo superior a vinte e quatro horas, segundo sua política de jogo responsável, para aceitar o novo cadastro necessário, caso o apostador tente sua reinclusão. [...]"

Em conjunto, esses requisitos infralegais já contemplam integralmente os objetivos do projeto, com vantagem técnica adicional: elasticidade regulatória, permitindo atualização rápida conforme novas evidências empíricas, ao contrário de comandos legais rígidos sujeitos à obsolescência normativa. Enquanto leis engessadas tendem a defasar sua eficácia, a disciplina infralegal confere ao regulador capacidade de calibrar a supervisão com menor custo institucional, assegurando responsividade, mitigação progressiva de danos e adaptação contínua às dinâmicas comportamentais do setor.

A positivação compulsória de períodos automáticos de suspensão total do acesso, como propõe o texto original, imobiliza a autoridade reguladora, interrompe





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

a flexibilidade técnica necessária e produz incentivos adversos, inclusive migração para canais clandestinos sem auditoria, rastreabilidade ou proteção consumerista.

Do ponto de vista comportamental, suspensões automáticas e uniformes podem induzir o fenômeno de intensificação pré-bloqueio (“binge”), levando usuários a concentrar apostas antes da interrupção. Além disso, medidas rígidas e indiferenciadas tendem a incentivar a migração para operadores estrangeiros não autorizados, nos quais não há auditoria independente, trilha de logs, mecanismos de autoexclusão, conformidade com a LGPD, retenção de registros ou possibilidade de ressarcimento administrativo. Tal deslocamento reduz a proteção do consumidor e enfraquece a capacidade fiscalizatória estatal.

Para citar exemplos, jurisdições maduras adotam abordagem semelhante. A UK Gambling Commission (Reino Unido), a DGOJ (Espanha), o sistema Spelpaus (Suécia) e o National Consumer Protection Framework (Austrália) dão prioridade à autoexclusão voluntária, limites configuráveis pelo usuário, intervenções proporcionais e monitoramento preditivo de risco, evitando pausas compulsórias e generalizadas. Esses modelos alinham autonomia responsável a protocolos técnicos graduais, mitigando danos sem estimular a migração para canais clandestinos ou plataformas não supervisionadas.

Sob perspectiva institucional, intervenções abruptas sobre marco normativo recém-implantado fragilizam previsibilidade jurídica, aumentam custos de transação entre operadores, meios de pagamento, provedores tecnológicos e entidades esportivas e desestimulam investimentos.

Sob perspectiva filosófico-jurídica, Ayn Rand ressalta que a autonomia pessoal não pode ser substituída por tutela estatal sem violação da esfera de autodeterminação do indivíduo, núcleo implícito da liberdade econômica insculpida no art. 170 da Constituição Federal. Tal concepção decorre da ideia de que adultos capazes são agentes morais responsáveis por suas escolhas, devendo o Estado intervir apenas quando presentes fraude, coerção ou dano a terceiros. Quando o Poder Público pretende “proteger o indivíduo dele mesmo”, transfere a esfera decisória para a burocracia, reduzindo a agência humana e infantilizando o

consumidor, fenômeno descrito na literatura liberal como paternalismo normativo.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Exemplos clássicos demonstram que tais tentativas, ao restringir o canal formal e auditável, tendem a fortalecer mercados paralelos não supervisionados, como ocorreu durante a Lei Seca nos Estados Unidos, quando o proibicionismo fortaleceu agentes clandestinos e anulou a capacidade estatal de controle e responsabilização.

Thomas Sowell, em suas análises econômicas sobre políticas públicas, enfatiza que medidas guiadas exclusivamente por boas intenções frequentemente ignoram os incentivos e produzem consequências não intencionais, muitas vezes mais gravosas que os problemas originalmente enfrentados. Segundo sua teoria das externalidades invisíveis, a intervenção rígida desloca comportamentos para circuitos irregulares, nos quais inexistem transparência, responsabilização ou mecanismos de mitigação de danos. Exemplos contemporâneos podem ser observados em mercados digitais sujeitos a restrições excessivas, onde consumidores migram para serviços estrangeiros sem aderência à legislação local, dificultando rastreabilidade financeira, auditoria independente e proteção de dados.

Essa leitura converge com a diretriz constitucional da livre iniciativa, cuja finalidade não é apenas assegurar dinamismo econômico, mas também proteger a liberdade individual de organizar suas preferências e assumir seus próprios riscos, desde que informados. O direito do consumidor, ao seu turno, tem por objetivo garantir informação adequada, transparência e reparação, e não substituir escolhas pessoais por coerção uniforme. Com isso, percebe-se que métodos informacionais (*nudge*, transparência e alertas graduais) são superiores a proibições rígidas em setores comportamentais, pois respeitam a autonomia enquanto mitigam riscos.

Dessa maneira, as políticas públicas devem observar proporcionalidade em sentido estrito: a medida deve ser adequada ao fim pretendido, necessária frente a alternativas menos gravosas e proporcional quanto ao custo social produzido. Medidas compulsórias e indiferenciadas falham nesse teste, pois ignoram perfis heterogêneos de consumo e produzem incentivos adversos, deslocando o apostador para plataformas ilegais. A análise comportamental aplicada demonstra que intervenções abruptas podem gerar efeito de intensificação pré-bloqueio, enquanto ambientes regulados com ferramentas voluntárias e algoritmos preditivos obtêm melhores resultados.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Assim, o papel legítimo do Estado consiste em garantir informação clara, prevenir fraude, promover responsabilização proporcional e oferecer instrumentos voluntários de mitigação, preservando a capacidade decisória do cidadão. Trata-se de abordagem coerente com a Constituição Federal e alinhada às melhores práticas internacionais de proteção do consumidor em mercados digitais.

Além disso, a matéria já se encontra inteiramente absorvida pela competência regulamentar do Poder Executivo, e não há lacuna normativa apta a exigir intervenção legislativa. A reiterada duplicação de disposições infralegais em texto legal tende a causar sobreposição normativa, insegurança e inconsistência interpretativa.

Sob perspectiva constitucional, o art. 84, IV, da Constituição Federal confere ao Executivo competência para expedir decretos e regulamentos destinados à fiel execução da lei. A intervenção legislativa em detalhes operacionais pode configurar desproporcionalidade e afronta ao próprio desenho institucional da delegação normativa.

Assim, não se vislumbra necessidade, adequação ou proporcionalidade na criação de nova lei para disciplinar tema já regulado, cuja adaptação técnica exige justamente instrumentos infralegais e responsivos.

Diante do exposto, **voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.841/2025**, por tratar de matéria já integralmente regulada por normas infralegais específicas, cuja natureza técnica exige atualização permanente e flexibilidade regulatória, inexistindo lacuna normativa que justifique intervenção legislativa adicional.

Sala da Comissão, em 10 de novembro de 2025.

Deputado GILSON MARQUES

Relator

