



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, E DE CIDADANIA
(CCJC)

PROJETO DE LEI Nº 4.044 DE 2025

(Apensado: PL nº 6066, de 2025)

Institui o Marco Legal de Combate ao Mercado Ilegal de Jogos e Apostas; altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023; e dá outras providências, com vistas ao fortalecimento da repressão financeira, penal e administrativa à exploração clandestina de jogos e apostas em território nacional.

Autor: Deputado Paulo Litro (PSD/PR)

Relator: Deputado Paulo Bilynskyj (PL/SP)

I - RELATÓRIO

Chega à Comissão de Constituição e Justiça, e de Cidadania, para apreciação quanto à constitucionalidade, juridicidade e mérito da matéria, o Projeto de Lei nº 4.044, de 2025, de autoria do deputado Paulo Litro, que institui o Marco Legal de Combate ao Mercado Ilegal de Jogos e Apostas, alterando a Lei nº 14.790/2023 e outros diplomas legais com o objetivo de fortalecer os mecanismos de repressão financeira, penal, administrativa e tecnológica à exploração clandestina de jogos e apostas no país.

O projeto define o conceito de operador de apostas não autorizado e impõe novas obrigações às instituições financeiras e de pagamento, que deverão adotar procedimentos reforçados de diligência e elaborar relatórios mensais de conformidade, além de integrar-se a sistemas de prevenção a fraudes e implementar medidas específicas no Pix para coibir transações ilegais. O texto também veda parcerias comerciais ou tecnológicas com operadores não autorizados e cria o Índice de Conformidade Regulatória em Apostas (ICRA), que servirá para avaliar o grau de aderência das instituições às normas de prevenção.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

O projeto atribui à Anatel papel ativo no bloqueio de sites e aplicações ilegais, com mecanismos de coordenação com provedores de internet e serviços de valor adicionado, prevendo medidas como bloqueio por DNS, IP e SNI, e a detecção de sites espelhos. Prevê ainda a cooperação entre o Ministério da Fazenda, Banco Central e Anatel, com o apoio do Coaf, para compartilhamento de informações e consolidação de dados sobre o mercado ilegal, além da criação de um canal público de denúncias acessível ao cidadão.

O texto também acrescenta um novo capítulo à Lei nº 14.790/2023, tipificando crimes específicos relacionados à exploração e facilitação de apostas não autorizadas, com penas de reclusão de 2 a 6 anos, e agravantes em casos de reincidência, uso de tecnologias de anonimato ou envolvimento de menores. Também criminaliza a divulgação de propaganda ilegal e a obstrução de ações de fiscalização.

Na justificativa, o autor ressalta que o objetivo é dotar o Estado de instrumentos modernos e integrados, inspirados em boas práticas internacionais, para combater a clandestinidade no setor, fortalecer a integridade esportiva, proteger o consumidor e garantir a arrecadação pública, em conformidade com os princípios de legalidade, transparência e segurança jurídica.

Ao projeto principal, quando este já se encontrava na CFT, foi apensado o Projeto de Lei nº 6066, de 2025, de autoria do Deputado Federal Mersinho Lucena, que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar a exploração ilegal de apostas físicas e virtuais, dispor sobre a manipulação fraudulenta de eventos esportivos e estabelecer medidas de confisco de bens utilizados em atividades ilícitas correlatas.

A matéria foi despachada às Comissões de Comunicação, Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 RICD)

Na Comissão de Comunicação, a matéria foi aprovada com emendas em 26/11/2025, momento em que foi apresentada Complementação de Voto, por este relator, Deputado Delegado Paulo Bilynskyj (PL-SP), que em linhas gerais, propuseram a supressão do termo “autorizadas a operar pelo BCB” dos artigos 3º, 4º, 5º, 7º e 9º, visto que instituições de pagamento não autorizadas a funcionar pelo BCB também podem ser participantes do PIX e de outros arranjos de pagamento buscando assim superar tal lacuna, e a supressão da alteração proposta pelo art. 14 do projeto ao inciso VI do art. 39 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

de 2023, uma vez que a conduta em questão já se encontra tipificada como infração administrativa na legislação vigente.

Na Comissão de Finanças e Tributação, a matéria foi aprovada em 27/05/2026, com parecer da Deputada Laura Carneiro, com voto pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, no mérito pela aprovação do projeto, seu apensado, e das Emendas 1 e 2 da CCOM, com substitutivo, que em linhas gerais propõe combinar a preservação do núcleo normativo do projeto principal com a solução regimental mais estável para o exame conjunto do apensado, mantendo-se a calibragem legislativa já aprovada na Comissão de Comunicação.

O regime de tramitação é o ordinário e a matéria está sujeita a apreciação pelo, nos termos do artigo 24, inciso I e artigo 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proferir parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e o mérito dos Projetos de Lei nº 4044, de 2025 e 6066, de 2025, das Emendas 1 e 2 da Comissão de Comunicação e do substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação.

Propõe-se instituir o Marco Legal de Combate ao Mercado Ilegal de Jogos e Apostas para enfrentar um problema que compromete a segurança do consumidor, a integridade das competições e a arrecadação pública. Evidências empíricas recentes demonstram que a fronteira entre o ambiente legal e o clandestino ainda é porosa: segundo pesquisa do Instituto Locomotiva, 8 em cada 10 apostadores dizem ser difícil distinguir plataformas autorizadas das não autorizadas, e 72% admitem não conseguir checar todos os detalhes de regularidade dos sites que utilizam, quadro que favorece enganar, golpes e captura de usuários por operadores irregulares.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

No tocante à constitucionalidade formal, não vejo óbice. A matéria insere-se na competência privativa da União para legislar sobre sistemas de sorteios (art. 22, inciso XX, da Constituição — competência reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADPF 492 e 493 e na ADI 4.986, que viabilizou a própria edição da Lei nº 14.790, de 2023), sobre direito penal (art. 22, inciso I), telecomunicações (art. 22, inciso IV) e sistema financeiro nacional (arts. 22, inciso VII, e 192).

A iniciativa parlamentar é legítima: a proposição não cria órgãos ou cargos, não altera estrutura administrativa e não invade a reserva do art. 61, § 1º, limitando-se a balizar competências já existentes — entendimento reforçado pela conclusão da Comissão de Finanças e Tributação no sentido de que a matéria não implica aumento de despesa ou redução de receita. O processo legislativo é hígido: cuida-se de lei ordinária, sujeita a maioria simples (art. 47), com a Câmara como Casa iniciadora; o apensamento do Projeto de Lei nº 6.066, de 2025, observou o art. 142 do Regimento Interno; e o exame por esta Comissão encontra fundamento no art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento.

Quanto à constitucionalidade material, também não há reparos. Os novos tipos penais (arts. 48-A a 48-D acrescentados à Lei nº 14.790, de 2023) respeitam a legalidade estrita e a taxatividade (art. 5º, inciso XXXIX): expressões como “facilitar, por qualquer meio” são delimitadas pela ausência de autorização e pela exigência de dolo, e as penas guardam proporcionalidade com a gravidade do fenômeno, em consonância com os mandados de criminalização reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal. A elevação da exploração clandestina da seara contravencional (art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688, de 1941) ao patamar de crime é legítima opção de política criminal.

A criminalização da propaganda irregular (art. 48-C) não vulnera a liberdade de expressão, pois a publicidade comercial admite restrição, à semelhança do que a Constituição prevê para o tabaco e os medicamentos (art. 220, §§ 3º e 4º), e a causa de aumento para anúncios dirigidos a crianças e adolescentes concretiza a proteção integral do art. 227. A repressão ao operador clandestino resguarda a isonomia concorrencial e o consumidor (arts. 5º, inciso XXXII, e 170), preservando-se expressamente o sigilo bancário e a proteção de dados pessoais (art. 5º, incisos X e XII; Lei Complementar nº 105, de 2001; e Lei nº 13.709, de 2018), na forma dos arts. 4º, § 2º, e 11 da proposição.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

Ainda no plano material, as medidas de bloqueio a cargo da Anatel revelam-se proporcionais: dirigem-se a sítios e aplicações ilícitos específicos, por DNS, IP ou SNI, mediante ordem administrativa ou judicial e sob contraditório — e não a plataformas lícitas de uso geral —, em harmonia com o parâmetro fixado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.527 e na ADPF 403 e com o devido processo legal (art. 5º, incisos LIV e LV).

Quanto à juridicidade, as proposições são jurídicas e harmônicas com o ordenamento, inovando-o com generalidade, abstração e coercitividade. As alterações às Leis nº 14.790, de 2023, e nº 13.506, de 2017, valem-se de adequada técnica de remissão e da cláusula “(NR)”. Registro, em especial, o acerto do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação ao concentrar a matéria penal no próprio Capítulo X-A da Lei nº 14.790, de 2023, e não no Código Penal, como cogitava o Projeto de Lei nº 6.066, de 2025: a solução prestigia a especialidade, evita a dispersão normativa e previne antinomias, acolhendo a finalidade do apensado — o reforço da resposta penal — sem alteração paralela do diploma geral.

Não há lacuna quanto ao confisco visado pelo apensado, já assegurado, como efeito da condenação, pelo art. 91, inciso II, do Código Penal, e pelas medidas assecuratórias do Código de Processo Penal, aplicáveis de pleno direito aos novos crimes. Tampouco se cogita de bis in idem na coexistência das novas figuras penais com as infrações administrativas das Leis nº 14.790, de 2023, e nº 13.506, de 2017, dada a independência das instâncias.

Em relação à técnica legislativa, a proposição observa, no essencial, a Lei Complementar nº 95, de 1998. Registro apenas dois pontos, sanáveis sem prejuízo da aprovação: a grafia da sigla do Conselho Monetário Nacional como “CNM” no art. 5º, § 1º — a forma correta é “CMN” —, corrigível em redação final; e a cláusula de vigência imediata (art. 19) que, conquanto a melhor técnica recomendasse vacatio, sobretudo por haver novos tipos penais e regulamentação prevista em 120 dias (art. 18), não acarreta vício, pois a anterioridade penal é satisfeita pela publicação e a eficácia das obrigações regulatórias depende da regulamentação.

Em reforço às garantias do devido processo legal, proponho, por meio de emendas modificativa e aditiva, o aperfeiçoamento do art. 9º do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que disciplina as sanções administrativas aplicáveis às instituições financeiras e de pagamento, explicitando a natureza administrativa da multa em seu inciso I





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

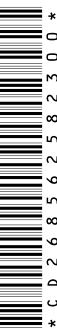
vinculando sua base de cálculo a grandezas efetivamente verificáveis, a saber, o valor da operação e o lucro real obtido, suprimindo-se a referência ao lucro que “presumivelmente seria obtido”.

Ainda no art. 9º, acrescento os §§ 3º e 4º. O § 3º visa condicionar a aplicação das sanções à prévia existência de auto de constatação de irregularidade e de notificação de bloqueio expedidos pela Secretaria de Prêmios e Apostas, na forma da regulamentação federal, com o que se concretizam o devido processo. O § 4º, por sua vez, esclarece que a sanção administrativa não afasta a responsabilidade tributária solidária das instituições, a ser apurada em procedimento próprio e nos termos da legislação tributária aplicável.

No mérito, reputo as proposições meritorias e oportunas. O mercado ilegal de apostas não é simples irregularidade administrativa: é vetor de criminalidade organizada, lavagem de dinheiro, estelionato e exploração de pessoas vulneráveis, que drena receita do mercado regulado — cujo GGR alcançou R\$ 36,9 bilhões em 2025 — e expõe o consumidor a fraudes.

O projeto acerta ao atacar toda a cadeia que financia, articula e perpetua a clandestinidade, e não apenas o momento terminal da sanção. Sua disciplina incide, a um só tempo, sobre a dimensão arrecadatória — protegendo fluxo já materializado em bilhões de reais —, a concorrencial — restabelecendo a isonomia entre operadores —, a regulatória — reforçando a cooperação entre Ministério da Fazenda, Banco Central e Anatel, com o apoio do Coaf — e a de proteção do consumidor, à qual se soma, com peso próprio, a vertente penal. A criação do Capítulo X-A, com tipos e agravantes bem calibrados (estrutura empresarial, anonimato e criptoativos, publicidade a crianças e atuação de influenciadores), confere efetividade à proteção integral assegurada pelo art. 227.

Preserva-se, ademais, a calibragem que promovi na Comissão de Comunicação e que o Substitutivo manteve: a Emenda nº 1 fecha a brecha das instituições de pagamento não autorizadas pelo Banco Central que, ainda assim, participam do Pix e de outros arranjos; e a Emenda nº 2 evita a responsabilização desproporcional de provedores diligentes por atos de terceiros. O Projeto de Lei nº 6.066, de 2025, por fim, soma-se ao esforço ao reforçar a resposta penal e patrimonial do Estado, sendo igualmente meritório na forma consolidada pelo Substitutivo.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

Ante o exposto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nº 4.044, de 2025, e nº 6.066, de 2025, das Emendas nº 1 e nº 2 da Comissão de Comunicação e do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nº 4.044, de 2025, e nº 6.066, de 2025, e das Emendas nº 1 e nº 2 da Comissão de Comunicação, na forma do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação, com as Emendas em anexo.

Sala das Comissões, 06 de julho de 2026.

Deputado DELEGADO PAULO BILYNSKYJ

Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, E DE CIDADANIA

(ao Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação ao Projeto de Lei nº 4.044, de 2025)

Apresentação: 08/07/2026 10:47:54.033 - CCJC
 PRL 1 CCJC => PL 4044/2025

PRL n.1

EMENDA MODIFICATIVA Nº 1

Dê-se ao inciso I do art. 9º do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação ao Projeto de Lei nº 4.044, de 2025, a seguinte redação:

“Art.

9º

I – multa pecuniária de natureza administrativa variável, não superior ao dobro do valor da operação, ao dobro do lucro real obtido, ou ao limite de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

.....”

(NR)

EMENDA ADITIVA Nº 2

Acrescentem-se ao art. 9º do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação ao Projeto de Lei nº 4.044, de 2025, os seguintes §§ 3º e 4º:

“Art.

9º

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, a aplicação das sanções deverá observar a existência de auto de constatação de irregularidade e de notificação de bloqueio expedidos pela Secretaria de Prêmios e Apostas, nos termos da regulamentação federal.

§ 4º A aplicação das sanções administrativas previstas neste artigo não afasta a responsabilidade tributária solidária das instituições, que será apurada em procedimento próprio, nos termos da legislação tributária aplicável.” (NR)




* C D 2 6 8 5 6 2 5 8 2 3 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

Sala das Comissões, 06 de julho de 2026.

Deputado DELEGADO PAULO BILYNSKYJ

Relator

Apresentação: 08/07/2026 10:47:54.033 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 4044/2025

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD268562582300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Delegado Paulo Bilynskyj



* C D 2 6 8 5 6 2 5 8 2 3 0 *