



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE DIREITO**

LEONARDO RIBEIRO FERREIRA

**DOMANDO O TIGRINHO: OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA
REGULATÓRIA SOBRE APOSTAS ESPORTIVAS E CASSINOS
VIRTUAIS NO BRASIL**

Brasília
2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**DOMANDO O TIGRINHO: OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA
REGULATÓRIA SOBRE APOSTAS ESPORTIVAS E CASSINOS
VIRTUAIS NO BRASIL**

Autor: Leonardo Ribeiro Ferreira

Orientador: Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha

Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel, na
Graduação da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Brasília, ____ de _____ de ____.

FOLHA DE APROVAÇÃO

LEONARDO RIBEIRO FERREIRA

DOMANDO O TIGRINHO: OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA SOBRE APOSTAS ESPORTIVAS E CASSINOS VIRTUAIS NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, na Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em: ____ de _____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr.
(Membro)

Prof. Dr.
(Membro)

Prof. Dr.
(Suplente)

Agradecimentos

Este trabalho nunca teria saído do campo das ideias se não fosse pelo amor e apoio incondicional de meus pais, Noely e Nilson. Todo percalço e incerteza que surgiu em minha vida nos últimos 5 anos foi prontamente informado a eles, que nem sempre me trouxeram soluções de imediato mas, em todas as ocasiões, providenciaram um ambiente de escuta e confiança fundamental para reestabelecer meu equilíbrio. A preservação da minha sanidade ao longo desses meses de escrita se devem, em primeiro lugar, a eles. O primeiro e principal agradecimento é direcionado a eles, que me têm como a continuação de um sonho e sempre me dão oportunidade de trilhar os melhores caminhos.

Em segundo lugar, agradeço aos meus irmãos, Ana Clara, Daniel e Amora, pela oportunidade de testemunhar o desenvolvimento dos três. A cada encontro, me deparo com Dani e Aninha cada vez mais maduros e espertos, o que sempre me assusta e, ao mesmo tempo, é de longe a coisa mais legal que acontece na minha vida. Eles me inspiram e ensinam das formas mais inesperadas, não por acaso algumas das passagens originais no trabalho de que mais orgulho nasceram de conversas descontraídas com esses dois.

Apesar de nascido no DF, meu reencontro tardio a esse território será sempre afetado por sua hostilidade. Por isso, meu muito obrigado aos meus tios, Igo e Pedro, e meus primos Tigrão e Baru, pelo lar que me concederam assim que cheguei. Pela moradia e pelo alimento, mas também pelas conversas, ensinamentos, divagações, indicações, responsabilidades delegadas e, sobretudo, por toda a paciência que tiveram comigo.

Aos meus avós, Lourdes, Miguel e Lico, agradeço por todo o carinho com que me regaram, bem como aos merecidos puxões de orelha. Apesar de não deixar tão evidente, vejo refletido as suas orações e bençãos na forma de lampejos que clareiam os caminhos que devo seguir. Atribuo a mesma importância à minha avó Odete, que se mudou para dentro da gente, onde é lembrada com a mesma bagagem de ternura que distribuiu aos seus em vida.

Devo infinita gratidão a Maria, Murilo, Joaquim, Duda, Sofia, Fleming, Carol, Vivian, Ana, Michele e Theo, pela absoluta lealdade e cumplicidade de quase duas décadas. Também não posso deixar de agradecer Júlia França, Giovana, João Gabriel,

Iury e Rafael Gomes, por escolherem manter a amizade de longa data. O mesmo vale para Ana Letícia, Henrique, Anna Irene, Moisés, João Marcelo, Angélica, Gui Santos, Andressa, Maurílio, Pedro Silveira, Júlia Natour, Vitor Veloso e Daniel Amazonas, por todos os debates, fofocas, grupos de estudo, seminários apresentados no improviso, idas ao RU ou ao PDS, derrotas na sinuca e lamentações ouvidas até pelos bustos do jardim. É uma honra se tornar adulto junto a todos vocês.

Também honro aqui todos os meus professores, dando o devido destaque a Cristiano Paixão, I'talo Fioravanti, Alexandre Veronese, Ela Wiecko, Evandro Piza, Juliano Zaiden, Erica Teixeira, Nicolao Dino, Roberta Simões, Benedito Cerezzo, Rodrigo, Júlio César, Fátima, Orlando, Tahan, Marco Túlio e Joyce. Disponho da mesma estima a Danieli Debiasi e Simone Calil, a quem considero minhas exímias tutoras em minhas primeiras experiências profissionais; e aqui deposito especial graça a Marcelo Freitas, que também me acompanhou durante todo o período de escrita deste trabalho, sendo sempre muito compreensivo e me oferecendo ensinamentos fundamentais sobre o serviço público e o que é ser um operador do direito e um gestor na prática. Separo mais algumas linhas pra um agradecimento reservado ao meu professor orientador Márcio Iorio Aranha, que acreditou neste trabalho desde o anteprojeto e sempre me recebeu com orientações claras, feedbacks transparentes, respostas rápidas e sugestões que melhoraram significativamente o resultado final.

Ao Projeto Politeia, à União da Juventude Rebelião, à Sociedade de Debates Hermenêutica e ao Diretório Central dos Estudantes Honestino Guimarães, obrigado pelo inestimável enriquecimento à minha experiência universitária e por me oferecerem espaços de formação e experimentação tão privilegiados.

Agradeço também a todos os técnicos administrativos e profissionais terceirizados que sustentam diariamente toda a infraestrutura da Universidade de Brasília e asseguram as condições possíveis para o ensino superior público e a pesquisa de referência. Em especial ao companheiro Marcus Carneiro, por toda a ajuda em desvendar os labirintos burocráticos dos Decanatos, Secretarias, Conselhos, Departamentos e processos SEI.

Por fim, agradeço individualmente aos camaradas Tizzo, Alexandre, Rayssa, Caio, Anna Mattos, Pedro Gheventer, Canabrava, Ellica, Thaís, Bárbara, Edson, Vinicius, Donovan, Alan, Acilino, Durval, Ruhama, Ray e Samira pela partilha de ensinamentos e companheirismo na luta por outro mundo possível.

Com certeza, vários outros nomes poderiam aparecer nesta seção e acabaram ficando de fora pela fraqueza da minha memória. Aos queridos eventualmente não mencionados e aos que se afastaram por força maior, estendo sinceros abraços e pedidos de desculpas. Muito obrigado a todos.

*“Quando as gaivotas seguem o barco,
é porque pensam que as sardinhas
serão jogadas ao mar.”*

(Éric Cantona)

FICHA CATALOGRÁFICA

Utilizar este [link](#), ou equivalente da Biblioteca Central, para gerar a Ficha e inseri-la aqui

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FERREIRA, Leonardo Ribeiro. (2025). Domando o tigrinho: os desafios da governança regulatória sobre apostas esportivas e cassinos virtuais no brasil, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 96 p.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
APRESENTAÇÃO DO ESTUDO	1
JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	1
TEORIAS UTILIZADAS NESTE ESTUDO	2
PROBLEMA DE PESQUISA E HIPÓTESE	2
LIMITAÇÕES DO ESTUDO	3
ESTRUTURA DO ESTUDO	3
CAPÍTULO 1 – O CONTEXTO HISTÓRICO E O ATUAL CENÁRIO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL.....	5
1.1. CRONOLOGIA DO TRATAMENTO JURÍDICO SOBRE OS JOGOS DE AZAR NO BRASIL.....	5
1.2. A CRIAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA E O VÁCUO REGULATÓRIO.....	10
1.3. O ATUAL PARADIGMA REGULATÓRIO	18
CAPÍTULO 2 - AS TEORIAS REGULATÓRIAS DO INTERESSE PÚBLICO E DO CIBERESPAÇO E SUA APLICAÇÃO NO SETOR DE APOSTAS DE QUOTA FIXA	27
2.1. SOBRE O CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO	28
2.2. DESENVOLVIMENTO DAS TEORIAS REGULATÓRIAS DO INTERESSE PÚBLICO.....	30
2.3. REGULAÇÃO DOS CIBERESPAÇOS.....	43
CAPÍTULO 3 – ATUAIS DESAFIOS DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA SOBRE O SETOR DE APOSTAS DE QUOTA FIXA.....	59
3.1. Arquitetura de Governança Regulatória do Setor de Apostas de Quota Fixa..	61
3.2. LACUNAS REGULATÓRIAS DA SPA/MF	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

Resumo

O presente trabalho analisa a evolução recente da governança regulatória do mercado brasileiro de apostas virtuais, examinando suas bases normativas, seus mecanismos de intervenção e seus desafios contemporâneos à luz da Teoria Regulatória do Interesse Público de Mike Feintuck e dos modelos de regulação dos ciberespaços desenvolvidos por Lawrence Lessig e Andrew Murray. Partindo da constatação de que a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), do Ministério da Fazenda, exerce competências regulatórias centrais em estrutura decisória verticalizada, se comparado ao modelo tradicional das agências reguladoras, o estudo identifica lacunas relevantes na governança regulatória do órgão no que tange a proteção do consumidor, a promoção do jogo responsável e a mitigação dos custos sociais inerentes à exploração dos jogos de azar, como o superendividamento e a ludopatia. A análise incorpora observações trazidas em documentos produzidos por outras instâncias do Governo Federal, como o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets, capazes de orientar o setor rumo a um alinhamento normativo mais consistente com o bem-estar coletivo, com fins de assegurar o rol de direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal, que deixaram de ser priorizados, sobretudo, durante a fase anterior à inauguração do mercado regulado de apostas digitais. O presente trabalho conclui que a SPA/MF tem se mostrado exitosa em seus primeiros dois anos de existência, superando relevantes metas através de arranjos interinstitucionais bem coordenados. Porém, também considera que, para que o órgão alcance eficácia substantiva sobre a salvaguarda dos direitos fundamentais que entram na órbita de suas competências, é preciso reforçar a participação, dentro da malha institucional coordenada pela Secretaria, de entes com expertise técnica e política para auxiliá-la na tutela dos bens jurídicos ameaçados pela ausência do jogo responsável.

Palavras-chave: regulação; apostas virtuais; interesse público; governança regulatória; jogo responsável.

Lista de Figuras

- | | | | |
|----------|---|---|----|
| Figura 1 | – | Representação de malha relacional com relativa gravidade dos nós | 54 |
| Figura 2 | – | Evolução do número de atendimentos para a CID-10 F-63 (Jogo Patológico) segundo o Sistema de Informações Ambulatoriais do Ministério da Saúde | 62 |

Lista de Abreviaturas

<i>ACT</i>	<i>Acordo de Cooperação Técnica</i>
<i>AIR</i>	<i>Análise de Impacto Regulatório</i>
<i>Anatel</i>	<i>Agência Nacional de Telecomunicações</i>
<i>ANJL</i>	<i>Associação Nacional de Jogos e Loterias</i>
<i>BCB</i>	<i>Banco Central do Brasil</i>
<i>CBF</i>	<i>Confederação Brasileira de Futebol</i>
<i>CEF</i>	<i>Caixa Econômica Federal</i>
<i>COAF</i>	<i>Conselho de Controle de Atividades Financeiras</i>
<i>COB</i>	<i>Comitê Olímpico Brasileiro</i>
<i>Cofins</i>	<i>Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social</i>
<i>Conar</i>	<i>Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária</i>
<i>CPI</i>	<i>Comissão Parlamentar de Inquérito</i>
<i>CRFB</i>	<i>Constituição da República Federativa Brasileira</i>
<i>CSLL</i>	<i>Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido</i>
<i>EC</i>	<i>Emenda Constitucional</i>
<i>Fies</i>	<i>Fundo de Financiamento Estudantil</i>
<i>FNSP</i>	<i>Fundo Nacional de Segurança Pública</i>
<i>Funcap</i>	<i>Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil</i>
<i>GGR</i>	<i>Gross Gaming Revenue</i>
<i>GTI</i>	<i>Grupo de Trabalho Interministerial</i>
<i>IBJR</i>	<i>Instituto Brasileiro do Jogo Responsável</i>
<i>IP</i>	<i>Internet Protocol</i>
<i>ISS</i>	<i>Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza</i>
<i>LGPD</i>	<i>Lei Geral de Proteção de Dados</i>
<i>LINDB</i>	<i>Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro</i>
<i>Loterj</i>	<i>Loteria do Estado do Rio de Janeiro</i>
<i>MESP</i>	<i>Ministério do Esporte</i>
<i>MF</i>	<i>Ministério da Fazenda</i>
<i>MP</i>	<i>Medida Provisória</i>
<i>NODS</i>	<i>National Opinion Research Center for DSM Screen for Gambling Problems</i>
<i>Pasep</i>	<i>Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público</i>
<i>PGSI</i>	<i>Problem Gambling Severity Index</i>
<i>PIS</i>	<i>Programa de Integração Social</i>
<i>PRNG</i>	<i>Pseudo-Random Number Generators</i>
<i>SECAP/ME</i>	<i>Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria</i>
<i>Sigap</i>	<i>Sistema de Gestão de Apostas</i>
<i>SNAEDE/MESP</i>	<i>Secretaria Nacional de Apostas Esportivas e Desenvolvimento Econômico do Esporte</i>
<i>SPA</i>	<i>Secretaria de Prêmios e Apostas</i>
<i>TCP/IP</i>	<i>Transmission Control Protocol</i>

INTRODUÇÃO

APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

O presente trabalho examina a evolução, a estrutura e os desafios contemporâneos da governança regulatória brasileira no setor de apostas esportivas e cassinos virtuais, regulado nos termos da Lei nº 14.790/2023. A consolidação da modalidade lotérica das apostas de quota fixa decorre de transformações profundas no ambiente digital e do adensamento de práticas de consumo que combinam entretenimento, tecnologia e fluxos financeiros de alta velocidade. Em um cenário de expansão de plataformas transnacionais de jogos de azar, operando algoritmos de segmentação e arquitetura digital voltada à maximização do engajamento, tornou-se indispensável compreender como o Estado brasileiro pretende estruturar um modelo processual-administrativo apto a garantir integridade financeira, proteção ao consumidor e estabilização da rede de atenção à saúde primária. Ao analisar a atuação da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF), órgão regulador responsável pelas autorizações, fiscalização e desenvolvimento de normas infralegais sobre as operações do mercado em apreço, o estudo pretende identificar a formação de seu modelo regulatório em desenvolvimento e as principais lacunas pendentes de enfrentamento.

JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A relevância desta pesquisa decorre de três fatores centrais. Em primeiro lugar, o setor de apostas e cassinos virtuais apresenta efeitos transversais sobre áreas sensíveis da ordem constitucional, como a proteção do consumidor, da criança e do adolescente, a sanidade da ordem econômica e financeira nacional, e a tutela da saúde pública – especialmente diante do aumento exponencial de casos de jogo problemático e compulsivo. Em segundo lugar, o contexto institucional brasileiro do setor em análise indica uma governança regulatória atípica: embora responsável pelo monitoramento e fiscalização de um mercado bilionário, a SPA não possui a estrutura deliberativa tradicional das agências reguladoras, operando com quadro reduzido, competências extensas e forte dependência de parcerias interinstitucionais. Por fim, a produção acadêmica jurídica sobre o tema ainda se mostra longe do exaurimento. A criação do mercado legal de apostas de quota fixa surge após um vácuo regulatório de cinco anos,

período em que operadores estrangeiros consolidaram padrões de funcionamento e práticas comerciais em ambiente sem qualquer supervisão. A consolidação de um modelo regulatório robusto, capaz de equilibrar inovação, desenvolvimento econômico e proteção social, constitui um tema público que merece a devida atenção que recebe de atores políticos e cuja análise sistemática contribui para o debate acadêmico e para o aperfeiçoamento das políticas públicas setoriais.

TEORIAS UTILIZADAS NESTE ESTUDO

O trabalho utiliza duas matrizes teóricas principais. A primeira é a Teoria Regulatória do Interesse Público, de Mike Feintuck, que propõe uma regulação que incorpore valores comunitários e princípios constitucionais que ultrapassem a estrita lógica econômica. Essa abordagem permite compreender a necessidade de uma normatização que tenha como objetivos a integridade das seções mais vulneráveis da população, o acesso à informação e a defesa do consumidor, e não apenas critérios de eficiência de mercado. A segunda matriz teórica decorre das teorias de regulação dos ciberespaços, especialmente o modelo ciberpaternalista de Lawrence Lessig e o comunitarismo em rede de Andrew Murray. A articulação dessas perspectivas auxilia na análise das peculiaridades regulatórias de mercados digitais, nos quais código, arquitetura técnica, interações comunitárias e fluxos informacionais moldam as possibilidades de intervenção estatal. Ao aproximar tais teorias da realidade brasileira, o estudo identifica em que medida o modelo da SPA incorpora mecanismos de controle dos padrões técnicos dos regulados, ao mesmo tempo em que depende de redes colaborativas para produzir uma governança regulatória efetiva.

PROBLEMA DE PESQUISA E HIPÓTESE

Isto posto, almeja-se encontrar respostas para a seguinte questão: de que maneira se propõe articular uma governança regulatória satisfatória sobre o setor em questão, observado o princípio da supremacia do interesse público, diante dos custos sociais trazidos pela exploração dessa atividade econômica? Uma resposta que tem grandes chances de surgir diante do desenvolvimento deste trabalho é que o modelo de governança regulatória que vem se desenhando pela SPA se manifesta como um conjunto de medidas regulatórias insuficientes para responder ao fractal de complicações ao sistema de saúde pública e de proteção do

consumidor que o setor proporciona sobre o país. Muito em razão da modelagem da SPA, aparentemente, não vislumbrar uma articulação interinstitucional da dimensão necessária para fazer valer o interesse público sobre o tema.

LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O trabalho adota delimitação temporal circunscrita ao período compreendido entre a aprovação da Lei nº 14.790/2023 e o final de 2025, contemplando a edição das portarias estruturantes da SPA, a implementação de instrumentos tecnológicos de fiscalização, e os relatórios do Tribunal de Contas da União, do GTI de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático e da CPI das Bets. A delimitação espacial concentra-se na experiência regulatória brasileira, não abrangendo análises comparadas de modelos estrangeiros, salvo referências pontuais destinadas à contextualização teórica.

A respeito da metodologia adotada, o referido trabalho será desenvolvido a partir de uma abordagem qualitativa, mesclando a revisão bibliográfica com o exame documental e normativo de publicações técnicas e jurídicas provenientes da Administração Pública Federal. Não se desenvolve investigação empírica direta com operadores, consumidores ou agentes públicos, o que limita a observação de práticas internas ao plano processual-administrativo e à dinâmica operacional das plataformas. Tais recortes são necessários para garantir profundidade analítica dentro da extensão e do prazo deste trabalho.

ESTRUTURA DO ESTUDO

O estudo organiza-se em três capítulos. O Capítulo 1 reconstrói o itinerário histórico e normativo da regulação dos jogos de azar no Brasil, examinando as oscilações legislativas desde as Ordenações Filipinas até a inauguração do mercado de apostas digitais, em janeiro de 2025. O Capítulo 2 apresenta o panorama teórico que fundamenta o trabalho, expondo a evolução das teorias do interesse público, sua articulação com o constitucionalismo contemporâneo, e a aplicação das teorias de regulação dos ciberespaços ao setor de apostas *online*. O Capítulo 3 examina a materialidade da governança regulatória atual da SPA, destacando seus instrumentos decisórios, parcerias institucionais, lacunas estruturais e desafios emergentes, especialmente no campo da proteção ao consumidor e da saúde mental dos apostadores. Ao final, são apresentadas considerações conclusivas sobre a necessidade de aperfeiçoamento institucional

para a construção de um ambiente regulatório eficiente, responsivo e compatível com os valores constitucionais que fundamentam o interesse público.

CAPÍTULO 1 – O CONTEXTO HISTÓRICO E O ATUAL CENÁRIO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

No ano de 2025, das 20 maiores economias do mundo, apenas Brasil e Indonésia ainda não possuem um mercado de jogos de azar físico regulamentado (Agência Senado, 2024). A inescapável influência da Igreja Católica sobre o processo legislativo brasileiro aparece como denominador comum em todas as ocasiões em que foi positivada a vontade política de reprimir a exploração econômica de jogos de azar sobre esta jurisdição, passando pelo Título LXXXII das Ordenações Filipinas, no século XVII, até o Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946 (Chagas, 2016, p. 23). Dessa forma, este capítulo busca reconstituir o arcabouço histórico normativo e regulatório dos jogos de azar no Brasil, traçando as idiossincrasias administrativas que culminaram na superação de cada paradigma sucessivo até chegar ao atual cenário regulatório desse mercado.

O capítulo se divide em três subtítulos. No primeiro, será recuperado o arcabouço histórico das oscilações no comportamento das instâncias legislativas e administrativas de jurisdição no território brasileiro no que diz respeito à exploração econômica de jogos de azar pelos sujeitos de direito sob tal jurisdição, dentro de um recorte cronológico que se inicia na outorga das Ordenações Filipinas e se encerra na Medida Provisória que proibiu a exploração dos bingos, em 2004. O segundo subtítulo trata sobre o contexto da criação da modalidade lotérica lícita de apostas de quota fixa, em 2018, e a ebulição do mercado de *bets* e *slot games* online ao longo dos 5 anos seguintes, que constituíram um vácuo regulatório encerrado pela promulgação da Lei nº 14.790/23. O terceiro e último subtítulo é dedicado a percorrer pelas principais inovações da Lei nº 14.790/2023, cuja sanção inaugurou o atual paradigma regulatório no mercado brasileiro de jogos de azar digitais, e discutir as demais normas subsidiárias, decisões administrativas e judiciais que completam o *framework* regulatório vigente do setor.

1.1. CRONOLOGIA DO TRATAMENTO JURÍDICO SOBRE OS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

O Título LXXXII, Livro V, das Ordenações Filipinas, datado de 1603, é reconhecido como a primeira legislação válida sobre o território brasileiro que versa sobre jogos de azar. Esse contém claro caráter repressivo, impondo uma proibição extensiva à prática de jogos de cartas, dados e qualquer outro jogo de fortuna – estando o fabricante, comerciante, detentor ou portador sujeito a uma pena de multa, detenção e castigos corporais (ou de degredo, caso o perpetrador detivesse condição social superior) (Laureano, 2014, p.10-11).

No entanto, isso não impediu que as autoridades administrativas do Reino de Portugal no Brasil eventualmente se valessem de empreitadas lotéricas para arcar com despesas supervenientes do Estado. Em 1784, data-se o primeiro registro de extração lotérica no Brasil, organizada pelo governo das Minas Geraes como meio de captação de recursos para a construção da Casa de Câmara e Cadeia de Vila Rica (Goepfert, 2019, p. 4). Prática revisitada e disseminada por todo o território a partir da vinda da Corte Portuguesa, em 1808, de modo que se promoveu um impulso inédito na infraestrutura do Brasil Colônia (Jantalia, 2017, p. 10).

A promulgação do Código Criminal do Brasil, em 1830, primeiro código de normas penais do Estado brasileiro, representou a superação das Ordenações Filipinas na jurisdição brasileira. Porém, a exploração dos jogos de azar mantinha a sua criminalização formal, sendo entendido como ofensa à religião, à moral e aos bons costumes (Chagas, 2016, p. 23).

A Proclamação da República foi celeremente correspondido com a publicação de um novo compêndio normativo legal, que incluiu o Código Penal da República, de 1890. Neste, a exploração do azar foi classificada como infração de menor potencial ofensivo, ganhando status de contravenção penal. Apenas dois anos mais tarde, o então Diretor do Jardim Zoológico do Rio de Janeiro, Barão de Drummond, inauguraria, com o devido aval do Estado, uma das modalidades mais populares de jogos de azar no Brasil, o Jogo do Bicho (Brasil, 2025, p.16). A exploração do Jogo do Bicho, originalmente, estaria limitada dentro dos terrenos do Jardim Zoológico, mas rapidamente se disseminou para todas as regiões do Rio de Janeiro e, eventualmente, para demais centros urbanos brasileiros.

Em 1917, o presidente Venceslau Brás autorizou a criação da “Loteria Federal” e a proibição da prática dos jogos de fortuna em todo o território nacional, garantindo, assim, o monopólio estatal na exploração regulada dos jogos (Brasil, 2025, p. 16). Apesar dessas duas medidas renderem bons frutos ao Tesouro, com níveis excelentes de arrecadação a partir da compra de bilhetes da Loteria Federal, inúmeros consumidores-apostadores praticantes de outras modalidades de jogo perderam quaisquer resquícios de proteção anteriormente

assegurada, de modo que pôde se observar a manutenção de significativas margens de ganho entre os operadores que foram lançados à clandestinidade (Brasil, 2025, p. 16).

As duas décadas seguintes testemunhariam ondas muito elásticas de liberação e repressão no setor de jogos. Na década de 20, o governo de Epitácio Pessoa iniciou uma política de criação de polos de lazer em estâncias balneárias que resultaram numa ascensão de empreendimentos como o Cassino Copacabana, inaugurado em 1923, em anexo ao Copacabana Palace, e o Cassino da Urca, inaugurado em 1930 (Brasil, 2025, p. 17). Paradigma que foi aprofundado nos primeiros anos do Estado Novo, com a autorização de licenças de “casinos-balneários” pelo Governo Vargas, uma vez que o “impôsto de licença para funcionamento” gerava receita para os cofres do Distrito Federal (Brasil, 1938).

Também é durante o período do Estado Novo que se promulga o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o atual Código Penal, que não abrange as tipificações penais relativas à exploração clandestina de jogos de azar. Tema que ficou a cargo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, a Lei de Contravenções Penais, que deu início à já referida onda subsequente de repressão estatal ao setor de jogos. Reproduz-se do diploma, inclusive, as atuais definições legais de jogos de azar:

“Art. 50

[...]

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

- a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte;
- b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;
- c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.

§ 4º Equiparam-se, para os efeitos penais, a lugar acessível ao público:

- a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa;
- b) o hotel ou casa de habitação coletiva, a cujos hóspedes e moradores se proporciona jogo de azar;
- c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realiza jogo de azar;
- d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino.”

(Brasil, 1941)

Destaca-se, no texto da lei, a ressalva às apostas sobre corrida de cavalos ocorridas em hipódromos ou demais locais que possuem autorização da administração pública. O anterior Código Penal da República, de 1890, admitia exclusão da tipificação à exata mesma hipótese, fruto do caráter aristocrático que o legislador, pertencente à elite burguesa (que detinha as corridas de cavalo como lazer modista da época e, em último caso, marcador social), imbuíu a ambas as legislações (Goepfert, 2022, p. 20). Enquanto isso, modalidades de jogos majoritariamente praticada por segmentos populares foram lançadas à clandestinidade, a exemplo do Jogo do Bicho (Simas, 2024).

Esta onda repressiva atingiria seu platô com a proibição total da exploração dos jogos de azar, através do Decreto-Lei nº 9.215, de 30 abril de 1946, sancionado pelo Presidente Gaspar Dutra, que justificou seu mérito, mais uma vez, com base nos “abusos nocivos à moral e aos bons costumes” decorrentes, inclusive, das “exceções à lei geral” (cassinos-balneários e corridas de cavalos autorizadas) (Figueiredo Filho et al., 2024).

Ao longo das décadas seguintes, certas modalidades sofreriam oscilações eventuais em seus status de legalidade, como o bingo, na década de 90, cuja exploração voltou a ser autorizada e regulamentada através das “Lei Zico” (Lei nº 8.672/93) e “Lei Pelé” (Lei nº 9.615/98). No entanto, em menos de 30 meses mais tarde, alguns dos principais dispositivos decorrentes dessas normas seriam revogadas em face da Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000, apelidada de “Lei Maguito” (Figueiredo Filho et al., 2024).

Concomitantemente, a proibição de 1946 demonstrava ineficácia frente a demais modalidades populares de jogos de azar, como o Jogo do Bicho, que testemunhou a proliferação de operadores por todo o território nacional, ao ponto de rapidamente virarem a medula financeira de importantes instituições culturais locais dos principais centros urbanos do país, como associações desportivas e escolas de samba (Simas, 2024). Não se tratando de mero mecenato à brasileira, mas, sim, servindo dupla finalidade de lavar os recursos da contravenção através de pessoas jurídicas lícitas e lavar a imagem dos ofensores perante a sociedade (Simas, 2024).

Em 1991, inicia-se a tramitação do Projeto de Lei nº 442 do referido ano, que se torna a principal proposição de legalização e regulamentação do setor de jogos de azar a habitar o panorama legislativo brasileiro. Em 2015, uma Comissão Especial foi criada, na Câmara dos Deputados, para que agentes interessados fossem ouvidos em audiências públicas a fim de apresentarem subsídios para a elaboração de um texto atualizado do projeto, que passou a ser chamado, pelos membros da Comissão, de “Marco Regulatório dos Jogos no Brasil” (Goepfert, 2019, p. 12). Em 30 de agosto de 2016, os trabalhos da Comissão Especial foram finalizados, após a aprovação do substitutivo do PL nº 442/91, que também considerou o conteúdo e o grau de juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa de dezenas de outros projetos apensados (Goepfert, 2019, p. 12). A partir dessa data, houveram diversas tentativas frustradas de requerimentos de urgência e inclusão na ordem do dia para a apreciação do substitutivo pelo Plenário da Câmara que, enfim, teve a sua redação final, do relator Dep. Felipe Carreras (PSB-PE), aprovada por maioria simples em 24 de fevereiro de 2022, sendo encaminhado para revisão no Senado, onde a matéria se encontra estacionada (Agência Câmara, 2022).

Cabe, ainda, destacar que o mercado de loterias reguladas, no Brasil, já possui um histórico robusto de exploração dos concursos de prognósticos de partidas de futebol, principal modalidade dentre as recentes apostas de quota fixa. O Decreto-Lei nº 594/1969 criou uma das loterias mais populares da CEF no século XX, a Loteria Esportiva, que premiava seus apostadores que acertassem as equipes vencedoras de 13 partidas dos campeonatos estaduais e nacionais organizados pela CBF (Chagas, 2016, p. 37). No entanto, o certame perdeu protagonismo perante os altos índices de inflação, que desvalorizavam o valor de prêmio ao tempo em que os vencedores eram anunciados (Chagas, 2016, p. 37). Uma reportagem-denúncia da Revista Placar, de 1982, expondo um esquema de manipulação de resultados que beneficiavam apostadores da Loteria Esportiva enterrou definitivamente a sua credibilidade.

A exploração dos bingos, permitida a associações desportivas pela Lei Zico, foi a primeira tentativa federalmente implantada de dar autonomia a tais instituições para a exploração do jogo como meio de sanear cumulativos débitos fiscais de alguns dos principais clubes de futebol do país, que ameaçavam paralisar suas atividades. A viabilidade legal da organização de bingos pelas empresas futebolísticas manteve-se vigente até 2004, quando a Revista Época divulgou gravações do ex-presidente da Loterj, então Subchefe de Assuntos Parlamentares da Presidência da República, Waldomiro Diniz, em que solicitava a um empresário de bingos, Carlinhos Cachoeira, verba que comporia o caixa 2 de campanhas eleitorais de candidatos do Partido dos Trabalhadores (PT) para as eleições gerais de 2002 (Brasil, 2005, p. 6).

Aquele que seria o primeiro escândalo do Governo Lula provocou turbulências no relacionamento do Estado com o setor de jogos, uma vez que, para mitigar os danos políticos que o caso Waldomiro traria à Gestão, a Alvorada decidiu baixar uma medida provisória que proibia as casas de bingo no Brasil, estabelecimentos que, em sua maioria, tinham suas licenças de funcionamento asseguradas somente por meio de medidas liminares (Brasil, 2005, p. 105). A norma, rapidamente convertida em lei, representou uma guinada à contramão do sentido rumo à regulamentação do jogo, que se esperava que o Presidente Lula seguiria, tendo em vista suas declarações à imprensa, ainda em 2001, quando era pré-candidato à presidência, de tom favorável à legalização do setor (Athias et Scolese, 2004).

A partir da CPI dos Bingos, instituída um ano depois das denúncias da Loterj virem à tona, a bancada evangélica no Senado, capitaneada pelo Senador Magno Malta, se mobilizou para que, na opinião pública, o setor de jogos de azar estivesse intrinsecamente associado ao crime organizado (Brasil, 2005, p. 10). Apesar da falta de foco nas investigações, os trabalhos

da Comissão geraram graves consequências para o Governo, como a queda do então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho, e a fragmentação da coesão política do setor de contratos da CEF, sepultando definitivamente a possibilidade de legalização dos jogos de azar num futuro próximo (Brasil, 2005, p. 28).

Não obstante, o Congresso Nacional identificou a necessidade de prover alternativas de arrecadação de recursos para os clubes de futebol, que observavam seus volumes de dívidas tributárias crescerem. Dessa forma, em 2006, foi aprovada a Lei nº 11.345, de 15 de setembro de 2006, que criava a loteria da Timemania. Do total dos recursos arrecadados na nova loteria, 22% seriam repassados aos clubes de futebol que aderissem ao programa, que se vinculam ao pagamento de dívidas das equipes com a União (Chagas, 2016, p. 39). Porém, não houve adesão da população ao concurso, de modo que, durante o período de 2015 a 2025, a média anual dos valores repassados às 80 equipes mais bem cotadas no ranking da CBF sequer chegasse a R\$ 80 milhões (Ferrari, 2025).

1.2. A CRIAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA E O VÁCUO REGULATÓRIO

A modalidade lotérica das apostas de quota fixa, ou seja, aquelas “relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico” (Brasil, 2018), foi instituída no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, durante os últimos dias do governo de Michel Temer. A norma, que rege a arrecadação de recursos para o FNSP, previa que o MF regulamentasse a exploração comercial dessa modalidade lotérica no prazo de até dois anos a contar da data de publicação daquela lei, com possibilidade de prorrogação por igual período. No entanto, a forte influência da Frente Parlamentar Evangélica dentro do Governo Bolsonaro, que se opunha assertivamente à legalização de qualquer espécie de jogo de azar, conseguiu forçar a omissão da pasta de Paulo Guedes sobre a matéria. Com isso, contabilizaram-se 60 meses e 17 dias (5 anos) sem que o setor das *bets* fosse devidamente regulamentado. Período de vácuo regulatório no qual, para ironia das vontades expressas dos parlamentares evangélicos, possibilitou-se a proliferação de casas de apostas virtuais (*bets*) e plataformas *online* de jogos de cassino (*slot games*), e um aumento de inédita magnitude no número de apostadores brasileiros.

O período de dezembro de 2018 até dezembro de 2023, de agora em diante, será aqui chamado de “vácuo regulatório”. Para se aprofundar sobre a evolução do setor de jogos ao longo desses 5 anos, é preciso elencar os principais fatores subsidiários que determinaram o crescimento vertiginoso do mercado no período: i) a facilidade de fundar novas casas de apostas *offshore*; ii) a assimetria no impacto da pandemia sobre diferentes classes sociais; iii) o advento do pix; iv) a falta de autorregulação sobre as peças publicitárias das casas de apostas virtuais e cassinos *online*; v) o baixo custo de pacotes de dados móveis por usuários brasileiros de smartphones; e vi) os vultuosos patrocínios firmados pelas casas de apostas com equipes de futebol. Abaixo, discorre-se sobre cada um dos fatores:

- (i) Enquanto o mercado de apostas de quota fixa se encontrava 100% desregulamentado, a maioria dessas empresas eram *offshores*, sediadas em território estrangeiro onde eram licenciadas, mas com altos incentivos fiscais e baixa intervenção indireta, como Belize, Costa Rica, Curaçao, Gibraltar e Malta (Settee, 2024). Esse pélago jurisdicional implica na assimetria do poder do consumidor-apostador perante irregularidades de responsabilidade do operador que possam surgir. Uma vez que a casa de apostas virtual era sempre a proponente do contrato que seria firmado com o consumidor-apostador, a lei brasileira que garante alguma proteção a este, como o Código de Proteção do Consumidor, jamais incidiria naquela relação jurídica. Na prática, os contratos se orientavam a partir do art. 9º, §2º, da LINDB: “A obrigação resultante do contrato reputa-se constituída no lugar em que residir o proponente” (Brasil, 1942); e do art. 435, do CC: “Reputar-se-á celebrado o contrato no lugar em que foi proposto” (Brasil, 2002). Tal grau de fragilidade na proteção do apostador brasileiro representava baixo risco de responsabilização civil e penal aos operadores de má-fé, que lesaram seus usuários para, assim, ampliarem suas margens de lucro e expandirem suas operações no país (Brasil, 2025, p. 36);
- (ii) A desaceleração econômica em razão do súbito fechamento dos fluxos físicos de mercado durante diversos momentos da pandemia não se limitou a uma queda no PIB das nações, como também afetou diretamente a subsistência de unidades familiares, que testemunharam o aumento do custo de vida enquanto se vivia com a instabilidade dos mercados de trabalho formal e informal. O gargalo de oferta de produtos de necessidade básica, decorrente da recessão temporária dos primeiros meses da pandemia, se arrastou desproporcionalmente comparado às

médias nacionais nos setores de indústria e comércio, provocando uma alta perene de itens da cesta básica e dos valores de aluguéis durante todo o período em que o Governo Federal declarava estado de emergência por causa da pandemia (Pieri, 2021). Consequentemente, em 2024, a faixa da população com renda familiar de até dois salários-mínimos comportavam 69% dos brasileiros que possuem dívidas em atraso há mais de 90 dias (DataSenado, 2024, p. 14). Nesse cenário, a promessa de lucro fácil apresentada pelas peças publicitárias das *bets* e de *slot games online* tornou-se especialmente persuasiva, de modo a facilitar a captação de grandes quantidades de novos usuários;

- (iii) Em novembro de 2020, foi ao ar o “Pix”, meio de pagamento eletrônico instantâneo e multiplataforma administrado pelo BCB pelo qual é possível qualquer pessoa física ou jurídica que porte reais brasileiros (R\$) realizar uma transação financeira de qualquer valor e a qualquer horário do dia para qualquer destinatário que também possua uma chave Pix válida, estando isentas de taxas bancárias intermediárias. A massiva adoção de cidadãos e empresas brasileiras ao Pix rapidamente alçou este ao posto de meio de pagamento mais utilizado no país (Agência Brasil, 2022). Ao disponibilizarem a opção de depósito por pagamento Pix, as *bets* e os cassinos virtuais retiraram um dos principais entraves para a adesão de novos usuários brasileiros, que é a relativa falta de familiaridade da maior parte da população brasileira com demais métodos de depósito monetários no ambiente virtual. A associação do Pix ao alavancamento das *bets* no Brasil se comprova a partir do recente estudo da consultoria Gastão Mattos, no qual se revelou que 15,3% de todo o volume transacionado de pessoas físicas para pessoas jurídicas, via Pix, durante o 1º semestre de 2025, foi destinada a casas de apostas *online* (Godinho, 2025);
- (iv) Tal vácuo regulatório também representou a ausência de diretrizes para a publicidade veiculada pelas operadoras dos jogos. Tão logo as casas de apostas virtuais e os cassinos *online* dinamizaram as suas atividades no mercado brasileiro, observou-se a veiculação de publicidade principalmente através de influenciadores digitais de imensa projeção e capilaridade. A título de exemplo, Felipe Neto e Virgínia Fonseca, dois *youtubers* e empresários que, ao tempo de assinarem contratos de patrocínio com o cassino virtual Blaze, em 2023, tinham um público majoritariamente infantil, começaram a veicular publicidade da

citada, indicando que os potenciais ganhos aferidos com os jogos da empresa representariam uma oportunidade de gerar renda extra em âmbito doméstico dos usuários, evidenciando que o público-alvo dessas peças seriam brasileiros das classes C, D e E, em sincronia com o fenômeno descrito no item (ii) (José, 2024). Além disso, eram disponibilizados códigos de afiliação que davam aos novos usuários a chance de jogar “rodadas grátis”, que permitiam maior inserção de jogadores menores de idade na plataforma (Brasil, 2025, p. 290). Atletas profissionais e demais personalidades do mundo do futebol, como o atacante da Seleção Brasileira Vinicius Jr. e o locutor Galvão Bueno também se tornaram garotos propaganda de *bets* no período do vácuo regulatório, tendo suas imagens emprestadas para a elevar a credibilidade das casas de apostas enquanto legítimas entidades integrantes do ecossistema desportivo brasileiro e, consequentemente, aumentar a atratividade da prática de apostas (Brasil, 2025, p. 4);

- (v) Com 258 milhões de aparelhos móveis em uso para um total de 167,5 milhões de usuários (equivalente a 88,9% da população brasileira de 10 anos ou mais de idade), o brasileiro, em 2023, já possuía, em média, mais de 1 smartphone, segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV Notícias, 2024). Estatística em conformidade com os dados obtidos pelo CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil), que concluem que 62% dos usuários de internet no Brasil navegam na rede somente através de celulares (CGI.br, 2023, p. 3). Assim, o cerne da arquitetura da comunicação por redes no Brasil é a internet móvel, comumente contratada a partir de franquias de dados móveis, pelas quais operadoras de telefonia dispõem uma quantidade limitada de dados por valor fixo nominalmente abaixo de pacotes de conexão fixa. Assim, enquanto o usuário não esgotar o seu pacote de dados ao tempo da renovação do contrato (comumente mensal), e desde que o aparelho esteja com ligado e conectado a sob a cobertura da rede móvel (contabiliza-se que 63,61% do território nacional está coberta com rede de velocidade 5G) (Anatel, 2025), ele está possibilitado, a qualquer tempo, de instalar um aplicativo de casa de apostas ou cassino virtual, receber notificações do aplicativo informando-o de promoções atrativas ao apostador e, em todo caso, posicionar uma aposta. Como bem sintetizado pelo

subtítulo da introdução do Relatório Final da CPI das Bets, “todo brasileiro tem um cassino no bolso” (Brasil, 2025, p. 8);

- (vi) Conforme demonstrado no item (iv), um dos métodos utilizados pelas *bets* para atingirem o status de entes legítimos do ecossistema futebolístico brasileiro é a associação de suas marcas a pessoas-chave do mesmo universo. Da mesma forma, as casas de apostas *online*, historicamente, adquirem os direitos de nome dos campeonatos nacionais de países onde busca impulsionar suas operações (Chagas, 2016, p. 64). O mesmo fenômeno foi replicado no Brasil, com os três principais torneios de futebol de projeção nacional do país levando o nome das *bets* de maior participação do mercado de jogos brasileiro¹. Além disso, as casas de apostas são patrocinadoras master – aquelas que realizam os maiores repasses financeiros para as equipes e, por isso, dispõem suas logomarcas centralizadas nos uniformes dos jogadores – de 18 dos 20 times que disputam a divisão de elite do futebol brasileiro em 2025 (Lois, 2025). Em outras palavras, a maioria absoluta das camisas de futebol oficiais vendidas no Brasil apresentam estampas de casas de apostas *online* e cassinos virtuais em dimensões maiores que os próprios emblemas das equipes.

Ao mapear os fatores subsidiários descritos acima, reúne-se um arcabouço de subsídios pelo qual se torna possível traçar, com mais exatidão, os prejuízos à sociedade decorrentes do vácuo regulatório no setor das apostas esportivas e *slot games online*, bem como compreender os caminhos tomados pelo Estado brasileiro para chegar no atual panorama regulatório aplicado ao setor. Nesse sentido, retoma-se a análise do período a partir dos entraves políticos que atravessou os trabalhos da extinta SECAP/ME, durante seus 3 anos de existência.

Após a inclusão das apostas esportivas na agenda do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em 2020, o presidente Jair Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.034, de 2021, posteriormente convertida na Lei nº 14.183/2021 que, entre tantas atribuições, adequou o modelo de cálculo tributário às apostas de quota fixa para que se baseasse na receita bruta de jogos (GGR) (Brasil, 2021). O mesmo usado por países com alto nível de maturidade regulatória no setor, como o Reino Unido (iGaming Business, 2023).

¹ A partir de 2024, tanto o Brasileirão Série A quanto a Copa do Brasil concederam seus direitos de nome para a Betano em um contrato de duração trienal, enquanto o Brasileirão Série B concedeu, sob termos semelhantes, seus direitos de nome para a Superbet.

No início de maio de 2022, a imprensa teve acesso à 3ª minuta do decreto presidencial que regulamentaria as apostas de quota fixa no Brasil, elaborada pela equipe técnica da SECAP. Segundo o texto, o modelo de licenciamento seria o de autorização, não havendo limite no número de operadores, que obrigatoriamente precisariam criar personalidade jurídica em território brasileiro antes de solicitarem a autorização. Além disso, a taxa de licenciamento seria no valor de R\$ 22,2 milhões, sendo de 5 anos a duração da licença emitida pelo ME. O órgão estabeleceria um programa de *sandbox* regulatório para operadores que desenvolvessem modelos inovadores para o setor. Ainda assim, todos os autorizados estariam sujeitos a regras próprias de publicidade, tributação por GGR, prevenção de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (Bichara e Motta Advogados, 2022).

Porém, a derrota do presidente Jair Bolsonaro para a sua reeleição, no pleito presidencial de outubro de 2022, foi sucedido por um período de apagão em seu gabinete até o fim de seu mandato, período no qual seu círculo imediato redirecionou todos os esforços para o planejamento de um golpe de Estado, conforme concluiu as investigações da Polícia Federal (Rodrigues, 2024). Dessa maneira, apesar da minuta do decreto, àquela altura, aguardar somente pela sua assinatura, o presidente deixou que vencesse o prazo previsto na Lei nº 13.756 para a regulamentação das atividades pelo Ministério da Economia sem que o decreto viesse à luz do dia (Magri, 2022).

Os primeiros meses do atual governo coincidiram com a explosão de uma série de escândalos relacionados à manipulação de casas de apostas e resultados de partidas de futebol no Campeonato Brasileiro Série B, o que pressionou para que o reformado Ministério da Fazenda priorizasse a tarefa da regulamentação do setor de jogos. Já ao fim de fevereiro, o assessor especial da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, José Francisco Manssur, havia enviado à Casa Civil uma nova proposta de regulamentação que absorvia diversos dos elementos da minuta vencida da era SECAP (Thomas-Akoo, 2023). Em um processo que incluiu na mesa de discussões CBF, COB, BCB, Ministério Público, Polícia Federal e Ministério do Esporte, as principais casas de apostas em atividade se uniram na forma da entidade batizada de IBJR (Instituto Brasileiro do Jogo Responsável) para que pudessem negociar seus interesses diante da elaboração da proposta do MF (Fletcher, 2023).

No dia 25 de julho de 2023, o Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.182/2023 e o Projeto de Lei nº 3626/2023, ambos tratando da regulamentação da exploração de apostas de quota fixa pela União. A MP, enquanto espécie normativa que incide efeitos legais imediatos ao plano fático, ganhou destaque instantâneo nos

veículos de informação, surgindo como a primeira ação substancial pelo fim do vácuo regulatório. Seu conteúdo estabelecia taxa de 18% sobre a GGR dos operadores, que contemplaria a seguridade social, o FNSP, os clubes e atletas associados aos operadores e políticas públicas coordenadas pelo Ministério dos Esportes, junto aos demais tributos aos quais estão sujeitas as pessoas jurídicas estabelecidas no Brasil, sejam eles IRPJ, PIS/Pasep, CSLL e Cofins (Brasil, 2023). O texto também previa: o fim da exclusividade da União na exploração das apostas de quota fixa, implementando um ambiente concorrencial entre um número ilimitado de operadores que receberiam onerosamente outorga para exercício da concessão, permissão ou autorização pelo Ministério da Fazenda, de modo a atribuir a tais loterias o status de serviço público; um rol taxativo das pessoas que não poderiam realizar apostas; o prazo de 90 dias para a reclamação dos prêmios pelos apostadores vencedores e a destinação destes prêmios para o Fies, passado esse prazo; e a previsão de multa entre 0,1% e 20% do GGR da empresa que executar apostas sem autorização prévia do MF ou em desacordo com a lei (Brasil, 2023).

Ao longo dos 5 dias seguintes, deputados e senadores enviaram um total de 244 emendas ao texto da MP, a maioria relativas à divisão nas destinações do tributo arrecadado sobre a receita bruta (Agência Senado, 2023). Apesar da Comissão Mista para apreciação do texto da medida e das emendas não chegar a realizar nenhuma reunião e ela, eventualmente, perder sua vigência ao fim do prazo constitucional de 120 dias sem que fosse convertida em lei, o número de emendas recebidas revelou a alta temperatura que a regulamentação do setor tinha no termômetro político de Brasília. Além disso, o período foi fundamental para que o Ministério da Fazenda já tivesse autonomia política para estabelecer regramentos gerais específicos sobre a exploração comercial das *bets*. A Portaria MF nº 1.330/2023, editada em outubro, especificava as características e diretrizes do regime de exploração da atividade, positivava os direitos e obrigações do apostador, e estabelecia as primeiras medidas e práticas a serem seguidas pelas *bets* no âmbito da promoção do jogo responsável, como vedações publicitárias e divulgação de campanhas para prevenção à ludopatia (Brasil, 2023).

Enquanto isso, o PL3626/2023 iniciou e encerrou suas movimentações na Câmara dos Deputados no mês de setembro. Na condição de projeto de lei enviado pela Presidência da República, o PL em questão já carregaria a prerrogativa de uma tramitação de urgência, nos termos do art. 64, § 2º, da CRFB, que dava prazo de 45 dias para sua apreciação na Câmara (Brasil, 1988). Em 4 de setembro, o projeto de regulamentação receberia tanto o seu despacho às comissões quanto sua inclusão imediata à Ordem do Dia do Plenário. Ou seja, ele teria sido

alçado à máxima prioridade aos olhos da Mesa Diretora, que exigiu a supressão das deliberações nas Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) (únicas inclusas no despacho inicial do projeto) sem que fosse, ao menos, aprovado um requerimento de urgência urgentíssima pela maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme prevê o art. 155, “caput”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 1989).

O regime tramitativo de urgência regimental requerida em Plenário é um instrumento de prática legislativa extremamente recente, tendo seu uso registrado pela primeira vez na ocasião da apreciação da Reforma Eleitoral, ainda na forma do PLP nº 112/2021 (Puglisi et Merheb, 2024). Ao receber o tratamento de uma matéria que recebeu a aprovação de um requerimento de urgência urgentíssima, admite-se que seu objeto é “de relevante e inadiável interesse nacional” (Brasil, 1989). Porém, ao pular a etapa das deliberações nas comissões, pode-se argumentar que a matéria em discussão no Plenário teria sua legitimidade democrática comprometida, visto que os parlamentares não tiveram a chance de estudar dados, antecedentes, conveniência e prováveis consequências do texto sob seu escrutínio (Puglisi et Merheb, 2024), além de ser flagrantemente inconstitucional. Na prática, a votação em turno simples no Plenário se apoia, fundamentalmente, numa expectativa de fidelidade partidária em que os líderes das bancadas e federações instruem como seus correligionários devem decidir.

O texto do PL 3626/2023 aprovado pelo Plenário da Câmara, no dia 13 de setembro, e enviado para o Senado foi o substitutivo do relator Dep. Adolfo Viana (PSDB/BA), que incorporou o conteúdo da MP 1182/2023 e reduziu a tributação sobre o GGR para 12%, não havendo qualquer contrapartida a ser onerada pelas operadoras para a prevenção ao jogo patológico. No Senado, foi recebido com o regime de tramitação de urgência tradicional, sendo devidamente deliberado e aprovado com emendas nas Comissão do Esporte (Cesp) e Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) antes de ser aprovado com emendas pelo Plenário, em 11 de dezembro (Agência Câmara, 2023).

Após o retorno da matéria à Câmara, para apreciação das emendas do Senado, em procedimento igualmente sumaríssimo, tendo o Dep. José Guimarães (PT-CE), Líder do Governo, conseguido aprovar um requerimento de urgência urgentíssima que extinguiu a possibilidade de estudo das emendas nas comissões e, consequentemente, evitou que o projeto tivesse que esperar o início da sessão legislativa seguinte para sua aprovação final (Siqueira, 2023). Com isso, no dia 21 de dezembro de 2023, o Projeto de Lei que regulamenta a exploração econômica de apostas de quota fixa e cassinos virtuais foi aprovado pelo Congresso Nacional,

sendo sancionado pelo Presidente da República 8 dias mais tarde, já na forma de Lei nº 14.790/2023 (Brasil, 2023).

1.3. O ATUAL PARADIGMA REGULATÓRIO

O *framework* regulatório vigente do setor de jogos de azar digitais encontra-se amparado em três camadas. Na primeira, encontra-se a Lei nº 14.790/2023, que efetivamente implementou regras de regulamentação ao setor, com um escopo amplo que abrange não só as apostas de quota fixa, mas também os jogos de cassino *online*, a exploração das loterias pelos estados e pelo Distrito Federal, a distribuição gratuita de prêmios promocionais e sorteios para propaganda (Brasil, 2023). Em segundo lugar, dispõe-se a estrutura administrativa da SPA/MF, que atua na validação das autorizações de funcionamento dos operadores dos jogos e na fiscalização das atividades executadas por eles, além de baixar normas administrativas que dispõem de aspectos específicos do mercado. Em um tom subsidiário, encontra-se uma terceira camada preenchida por funções administrativas repassadas pela SPA a outros órgãos federais, como a Anatel e a Receita Federal; Resoluções do Conar que estimulam a melhor autorregulação das publicidades veiculadas por casas de apostas virtuais; jurisprudências de Cortes Superiores que balizam a atividade dos operadores; a atuação da SNAEDE/MEsp na proteção do ambiente desportivo da manipulação de resultados e demais práticas fraudulentas em razão da exploração abusiva das *bets*; atuação fiscalizatória do Senado Federal na forma de duas CPIs ocorridas nos anos de 2024 e 2025; grupos de trabalho multidisciplinares articulados entre diferentes órgãos do Governo Federal com objetivo de ampliar a proteção dos consumidores-apostadores, sobretudo na prevenção do jogo patológico; e medidas provisórias editadas pelo Executivo Federal voltadas a reformar a redação inicial da Lei das Bets.

Tendo em vista as limitações inerentes deste trabalho no que diz respeito ao seu escopo, sua extensão projetada e o reduzido tempo disponível para a sua conclusão, este subtítulo se limitará a percorrer pelas inovações trazidas pela Lei nº 14.790/2023 e as normas administrativas que delimitaram as diretrizes de atuação da SPA e de outros órgãos, relativas às previsões da lei citada.

A norma em apreço é estruturada em 12 Capítulos e um Anexo. No primeiro capítulo, de disposições preliminares, o legislador traz definições objetivas para os institutos da “aposta de quota fixa” e do “jogo on-line” enquanto “canal eletrônico” pelo qual o “agente operador de apostas” disponibiliza opções de “aposta virtual”. Tal segmento chama atenção pela ampliação

da definição dos jogos de azar regulados por esta lei, que alcança os jogos de cassino virtual (sob a alçada de “jogos on-line”²), como o *Fortune Tiger*, popularmente conhecido como “jogo do tigrinho”.

No segundo capítulo, prevê-se que a exploração dos jogos de azar digitais abarcados pela legislação se realizará em um “ambiente concorrencial, mediante prévia autorização a ser expedida pelo Ministério da Fazenda” (Brasil, 2023), segundo a conveniência e oportunidade deste órgão. O legislador, assim, define a possibilidade de um número ilimitado de operadores em atividade, avalizados por uma licença expedida pelo próprio MF, tendo caráter personalíssimo, inegociável e intransferível, e válida por até 5 anos (Brasil, 2023). O capítulo adiante reforça e se aprofunda nos requisitos a serem cumpridos para que um operador possa explorar legalmente as apostas de quota fixa no Brasil. É preciso que a pessoa jurídica interessada requeira uma autorização junto ao Ministério da Fazenda ao menos 6 meses após estar integralmente adequada às diretrizes de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômica-financeira e técnica previstas em seu art. 7º, que determina:

“Art. 7º Somente serão elegíveis à autorização para exploração de apostas de quota fixa as pessoas jurídicas constituídas segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional, que atenderem às exigências constantes da regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda.

§ 1º A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:

I - valor mínimo e forma de integralização do capital social da pessoa jurídica interessada;

II - exigência de comprovado conhecimento e experiência em jogos, apostas ou loterias de pelo menos um dos integrantes do grupo de controle da pessoa jurídica interessada;

III - requisitos para posse e exercício de cargos de direção ou gerência nas pessoas jurídicas interessadas;

IV - designação de diretor responsável pelo relacionamento com o Ministério da Fazenda;

V - estrutura e funcionamento de serviço de atendimento aos apostadores e componente de ouvidoria do agente operador;

VI - designação de diretor responsável pelo atendimento aos apostadores e pela ouvidoria;

VII - requisitos técnicos e de segurança cibernética a serem observados pela infraestrutura de tecnologia da informação e pelos sistemas dos agentes operadores, com a exigência de certificação reconhecida nacional ou internacionalmente;

VIII - integração ou associação do agente operador a organismos nacionais ou internacionais de monitoramento da integridade esportiva; e

IX - exigência de ter brasileiro como sócio detentor de ao menos 20% (vinte por cento) do capital social da pessoa jurídica.

§ 2º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em Sociedade Anônima do Futebol ou organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira.”

² “Art. 2º, VIII – jogo on-line: canal eletrônico que viabiliza a aposta virtual em jogo no qual o resultado é determinado pelo desfecho de evento futuro aleatório, a partir de um gerador randômico de números, de símbolos, de figuras ou de objetos definido no sistema de regras” (Brasil, 2023).

(Brasil, 2023).

Também se estabelecem políticas corporativas obrigatórias de boas práticas dos operadores que incluem o atendimento aos apostadores, a prevenção aos transtornos de jogo patológico, à lavagem de dinheiro, e à manipulação de resultados e outras fraudes. Ao fim da análise das pré-condições do requerimento de autorização, começa a correr um prazo improrrogável de 30 dias para que a pessoa jurídica pague um valor fixo de R\$ 30 milhões pelo título de outorga que lhe dá condições a explorar até 3 marcas comerciais em seus canais eletrônicos, estando sujeito à caducidade da autorização em caso de descumprimento do prazo de pagamento (Brasil, 2023).

O Capítulo V estabelece, em sua segunda seção, regras para veiculação de publicidade e *marketing* das *bets*, incentivando aos operadores a autorregulação, fazendo imperar a observância às regulamentações específicas supervenientes, originadas do Ministério da Fazenda. Não obstante, o legislador traz vedações gerais no art. 17 do diploma:

Art. 17. Sem prejuízo do disposto na regulamentação do Ministério da Fazenda, é vedado ao agente operador de apostas de quota fixa veicular publicidade ou propaganda comercial que:

I – tenha por objeto ou finalidade a divulgação de marca, de símbolo ou de denominação de pessoas jurídicas ou naturais, ou dos canais eletrônicos ou virtuais por elas utilizados, que não possuam a prévia autorização exigida por esta Lei;

II – veiculem afirmações infundadas sobre probabilidades de ganhar ou os possíveis ganhos que os apostadores podem esperar;

III – apresentem a aposta como socialmente atraente ou contenham afirmações de personalidades conhecidas ou de celebridades que sugiram que o jogo contribui para o êxito pessoal ou social;

IV – sugiram ou deem margem para que se entenda que a aposta pode constituir alternativa ao emprego, solução para problemas financeiro, fonte de renda adicional ou forma de investimento financeiro;

V – contribuam, de algum modo, para ofender crenças culturais ou tradições do País, especialmente aquelas contrárias à aposta;

VI – promovam o marketing em escolas e universidades ou promovam apostas esportivas dirigidas a menores de idade.

(Brasil, 2023).

Para além dessas previsões específicas, a legislação acolhe a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor a todos os apostadores, somado ao fornecimento regular de todas as informações e orientações relativas ao uso devido das plataformas de apostas e os riscos a que estão sujeitos os apostadores, a proteção integral de seus dados pessoais conforme o disposto da LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados), e a compatibilidade das disposições do arcabouço regulatório do setor com as disposições do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Um dos principais desafios de uma regulação eficaz contra o mercado clandestino de apostas está em encontrar formas de barrar os encontros do consumidor-apostador com o operador não-autorizado. No Brasil, o legislador optou por lidar com isso através dos meios de

identificação de pessoas jurídicas disponibilizados pelos sistemas nacionais de transações financeiras. O operador deve adotar modos de verificação de sua identidade perante as instituições financeiras autorizadas pelo BCB pelas quais os apostadores efetuarão depósitos para constituir seu saldo particular na conta da casa de aposta autorizada, e receberão os prêmios decorrentes de apostas vencedoras. Dessa forma, fica vedada a transação financeira ao operador não autorizado, sendo permitido o bloqueio dos pagamentos a tais agentes (Brasil, 2023). No sexto capítulo, além dessa previsão, a lei traz ao operador o dever da separação do patrimônio dos apostadores, depositado nas contas transacionais das casas de apostas e cassinos digitais, ao patrimônio do agente operador, “não compondo o ativo do agente operador de apostas para efeito de falência, de recuperação judicial ou extrajudicial, ou de liquidação judicial ou extrajudicial” (Brasil, 2023).

A Lei das Bets confere um rol para pessoas impedidas de apostar, que incorpora sete categorias:

- “I - menor de 18 (dezoito) anos de idade;
- II - proprietário, administrador, diretor, pessoa com influência significativa, gerente ou funcionário do agente operador;
- III - agente público com atribuições diretamente relacionadas à regulação, ao controle e à fiscalização da atividade no âmbito do ente federativo em cujo quadro de pessoal exerça suas competências;
- IV - pessoa que tenha ou possa ter acesso aos sistemas informatizados de loteria de apostas de quota fixa;
- V - pessoa que tenha ou possa ter qualquer influência no resultado de evento real de temática esportiva objeto de loteria de apostas de quota fixa, incluídos:
 - a) pessoa que exerça cargo de dirigente desportivo, técnico desportivo, treinador e integrante de comissão técnica;
 - b) árbitro de modalidade desportiva, assistente de árbitro de modalidade desportiva, ou equivalente, empresário desportivo, agente ou procurador de atletas e de técnicos, técnico ou membro de comissão técnica;
 - c) membro de órgão de administração ou de fiscalização de entidade de administração de organizadora de competição ou de prova desportiva;
 - d) atleta participante de competições organizadas pelas entidades integrantes do Sistema Nacional do Esporte;
- VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e
- VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.”

(Brasil, 2023).

Todas as apostas realizadas por tais atores são nulas de pleno direito, enquanto a vedação aos atores incluídos nos incisos II, IV e V estendem-se aos cônjuges, companheiros, parentes em linha reta e colateral, até o segundo grau.

No aspecto tributário, a taxação das casas de apostas fixou-se abaixo da proposta original do governo, a 12% da receita bruta dos jogos, mantendo-se a incidência dos demais tributos aos quais estão sujeitas todas as pessoas jurídicas brasileiras com porte de uma casa de apostas (IRPJ/CSLL/PIS/COFINS/ISS). Na mesma toada, os prêmios líquidos dos apostadores

ficam sujeitos à alíquota de 15% para arrecadação do Imposto de Renda, salvo se o valor de um prêmio coletado exceder o valor da primeira faixa da tabela progressiva do IRPF (atualmente fixada em R\$ 2.824,00). Os valores de prêmios não reclamados em até 90 dias após a divulgação do resultado do evento da aposta estarão prescritos, sendo repassados em 50% para o Fies e 50% para o Funcap (Brasil, 2023).

Acumulada à competência regulatória do órgão, a norma em apreço atribui ao Ministério da Fazenda competência fiscalizatória, impondo aos operadores obrigações sobre disponibilização de acesso irrestrito e contínuo de sistemas técnicos auditáveis, junto ao dever de notificação ao Ministério quaisquer indícios de atividades fraudulentas decorrentes da realização de apostas de quota fixa (Brasil, 2023). O regime instaurado busca equilibrar diferentes princípios constitucionais, como o de liberdade econômica, o de proteção do consumidor, o da ordem econômica e financeira nacional, e o de primazia da dignidade humana. Nesse sentido, o Ministério da Fazenda não possui competência exclusiva de fiscalização dos agentes operadores, sendo também dever destes o atendimento a quaisquer requisições e questionamentos vindos dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, ou do Sistema Jurisdicional Brasileiro (Brasil, 2023).

O regime sancionatório estabelecido pela Lei nº 14.790/23 impõe multas de significativa magnitude: para operadores autorizados, o valor da multa varia entre 0,1% e 20% sobre o produto da arrecadação do exercício anterior, observando que nunca será inferior à vantagem auferida nem superior a R\$ 2 bilhões de reais por infração. No caso de pessoas físicas ou entidades sem atividade empresarial, aplica-se multa de valor variável de R\$ 50 mil a R\$ 2 bilhões por infração. Além disso, pode-se impor suspensão parcial ou total das atividades por até 180 dias, cassação da autorização, proibição de obtenção de nova outorga por até 10 anos, inabilitação para ser dirigente por até 20 anos, entre outras sanções previstas no artigo 41 da norma (Brasil, 2023).

Além da lei que institui o regime jurídico das apostas de quota fixa, o setor passou a ser disciplinado por um conjunto de normas infralegais de natureza administrativa que tem ajudado a consolidar o atual paradigma regulatório das apostas e jogos on-line no país. Entre elas, destaca-se o Decreto nº 11.907/2024, que criou a SPA no âmbito do Ministério da Fazenda, órgão encarregado de planejar, coordenar e executar as políticas relativas à exploração comercial das apostas. A essa estrutura normativa somam-se a Portaria SPA nº 300/2024, que define os requisitos técnicos e procedimentais para homologação das entidades certificadoras das plataformas de apostas e jogos on-line, e a Portaria SPA nº 615/2024, que institui a Política

Regulatória da SPA, estabelecendo princípios de transparência, previsibilidade e proporcionalidade na atuação estatal sobre o setor. O detalhamento de aspectos técnicos e operacionais tornam-se indispensáveis à implementação efetiva do novo marco regulatório.

O Decreto nº 11.907/2024 confere o papel central na estrutura regulatória do setor à SPA, dentro do Ministério da Fazenda, atribuindo-lhe competências estratégicas tanto de natureza normativa quanto fiscalizatória. Entre suas principais funções, estão a formulação e execução da política de regulação das apostas de quota fixa, a concessão de autorizações para exploração da atividade, o monitoramento dos operadores e a aplicação de sanções administrativas aos mesmos em caso de descumprimento das normas. O decreto também encarrega a SPA de promover estudos técnicos, supervisionar a integridade das plataformas digitais e assegurar que os operadores mantenham padrões de segurança da informação e de proteção ao apostador, inclusive em relação à prevenção à lavagem de dinheiro e à ludopatia (Brasil, 2024).

A Portaria SPA nº 300/2024 estabelece critérios objetivos para a homologação das entidades certificadoras responsáveis por auditar as plataformas digitais dos agentes operadores. A definição de requisitos de capacidade técnica, independência e integridade que essas entidades devem demonstrar para atuar no país, junto às imposições que as certificadoras submetam relatórios detalhados sobre a conformidade dos operadores com os padrões de integridade, rastreabilidade das transações e proteção de dados dos usuários, indicam que, desde o início de suas atividades, a SPA tem buscado preencher qualitativamente as lacunas presentes no mercado regulado de jogos de azar digitais. A dinamização desse ecossistema a partir da introdução de tais entidades certificadoras busca mitigar riscos tecnológicos e operacionais, promovendo a confiança dos consumidores e a credibilidade institucional do ambiente regulado (vinculando-se a normas internacionais de auditoria) que também colaborou no reforço à imagem que se construiu ao redor da SPA como um órgão regulatório centrado na atuação preventiva (Brasil, 2024).

Mais adiante, foi editada a Portaria SPA nº 561/2024, que instituiu a Política Regulatória da Secretaria analisada. Esta seria centrada em “estabelecer as ações regulatórias consideradas prioritárias; conferir segurança jurídica, previsibilidade e eficiência ao processo de regulamentação; e prover um ambiente regulatório saudável, transparente e atrativo” (Brasil, 2024). A portaria também previu a implementação da Agenda Regulatória do órgão para aquele ano, prevendo a edição de 11 portarias que introduziriam regras específicas sobre: meios de pagamento, segurança dos sistemas de apostas, requerimento das autorizações, prevenção e

combate à lavagem de dinheiro e outros delitos, segurança dos jogos *online*, fiscalização, sanções administrativas, promoção do jogo responsável e efetivação de repasses aos destinatários sociais dos tributos recolhidos pela Secretaria (Brasil, 2024).

As etapas preparatórias conduzidas pela SPA/MF antecederam a abertura do mercado regulado de apostas de quota fixa em 1º de janeiro de 2025, envolvendo uma série de procedimentos administrativos e normativos. Inicialmente, a SPA promoveu o credenciamento e homologação das entidades certificadoras das plataformas digitais, assegurando que cada operador atendesse aos requisitos de segurança, integridade e rastreabilidade previstos na Portaria nº 300/2024. Paralelamente, foram instituídos cadastros de operadores autorizados e implementados sistemas de monitoramento e reporte de dados, incluindo fluxos de transações financeiras e indicadores de risco. A secretaria também conduziu ações de divulgação normativa e capacitação de agentes regulados, garantindo compreensão integral das obrigações legais, das sanções aplicáveis e dos procedimentos de *compliance* exigidos. Essas etapas culminaram na definição das regras operacionais e dos mecanismos de fiscalização contínua, criando a infraestrutura institucional e tecnológica necessária para o lançamento coordenado e seguro do mercado regulado.

Em seu primeiro ano de funcionamento, a SPA também regulamentou a infraestrutura física e tecnológica ao redor da atividade econômica das apostas e cassinos virtuais. A Portaria SPA nº 722/2024 detalhou, de forma pormenorizada, os parâmetros técnicos e operacionais aplicáveis aos *data centers* utilizados pelos operadores autorizados, incidindo diretamente sobre a materialidade do setor ao condicionar a operação das plataformas à conformidade física, lógica e jurídica de seus sistemas de armazenamento. A norma exige que os servidores estejam localizados exclusivamente em território nacional, assegurando soberania sobre os dados e plena acessibilidade às auditorias da SPA (Brasil, 2024). Ademais, estabelece padrões de segurança cibernética, incluindo criptografia de ponta a ponta, redundância de equipamentos, monitoramento em tempo real, backup contínuo e planos de contingência contra falhas ou incidentes de segurança, bem como impõe a obrigação de registro integral de todas as apostas, transações financeiras e operações de pagamento, com logs auditáveis e relatórios periódicos à secretaria (Brasil, 2024).

A cooperação entre a SPA/MF e a Anatel tem sido fundamental no combate ao mercado clandestino de apostas de quota fixa. Desde outubro de 2024, a SPA vem notificando a Anatel para o bloqueio de milhares de sites ilegais, com a agência conseguindo retirar do ar aproximadamente 80% das páginas até agosto de 2025 (Goldsmith, 2025). No entanto, a Anatel

enfrenta desafios operacionais significativos. Ainda em dezembro de 2024, o presidente da Anatel, Carlos Baigorri, expressou dúvidas quanto à eficácia da retirada por demanda dos sites ilegais, visto que seus operadores podem contornar as ordens de bloqueio através de provedores de sistema de nomes de domínio (DNS), dos quais a Anatel não possui prerrogativas nem poder tecnológico suficientes para exercer suficiente poder de polícia (Goldsmith, 2024).

Reconhecendo essas limitações, a SPA tem buscado alternativas para aprimorar a eficácia do bloqueio de sites irregulares. Em setembro de 2025, a SPA, em parceria com a Anatel e a ANJL, assinou o ACT nº 4/2025. Esse acordo estabelece a criação de um laboratório cibernético que visa aprimorar a detecção e o bloqueio de sites ilegais de apostas. O apoio da ANJL, representando as empresas de apostas autorizadas, se converteria na aceleração da estruturação desse laboratório, que permitiria uma identificação mais rápida e precisa das plataformas irregulares (Agência MF, 2025).

Apesar dos esforços conjuntos, a Anatel enfrenta desafios financeiros para expandir sua capacidade de bloqueio. Têm-se observado contingenciamentos orçamentários em diversos órgãos regulatórios federais em 2025, uma situação inconveniente para a Anatel, que estima que o custo de soluções tecnológicas avançadas a serem implementadas, necessárias para lidar com a alta demanda de bloqueios, alcançasse o valor de R\$ 7,5 milhões (Goldsmith, 2024).

O conjunto normativo e administrativo detalhado ao longo deste capítulo evidencia a complexidade e a gradualidade do processo de estruturação regulatória do mercado de apostas virtuais e *slot games online* no Brasil. A sequência de atos legais, decretos e portarias reflete não apenas a necessidade de conferir segurança jurídica e operacional aos operadores, mas também o esforço do Estado em criar instrumentos de supervisão capazes de lidar com um setor caracterizado por alta volatilidade tecnológica e rápida expansão digital. A consolidação de competências, a definição de requisitos técnicos e a articulação interinstitucional, especialmente entre a SPA e a Anatel, demonstram a intensidade do trabalho preparatório que precedeu a abertura efetiva do mercado em 1º de janeiro de 2025.

A regulamentação das casas de apostas e plataformas digitais envolve a interdependência entre normas legais, atos administrativos e soluções tecnológicas, destacando-se a atenção conferida à materialidade física dos sistemas e à proteção de dados dos usuários. A Portaria SPA nº 722/2024, ao disciplinar a operação de *data centers*, exemplifica a preocupação em assegurar integridade, rastreabilidade e segurança cibernética, enquanto a Portaria SPA nº 615/2024 instituiu uma política regulatória voltada à consistência normativa e à avaliação contínua dos impactos regulatórios.

A combinação de mecanismos de fiscalização, homologação de certificadoras, auditoria de plataformas e monitoramento contínuo reflete a intenção de estabelecer um equilíbrio entre liberdade econômica, proteção do consumidor e integridade do sistema de apostas. A experiência acumulada na implementação dessas medidas fornece subsídios importantes para a reflexão sobre a eficácia regulatória e sobre o papel do Estado em contextos digitais complexos.

O próximo capítulo dirigirá a análise para as teorias regulatórias aplicáveis ao mercado regulado, explorando o potencial da aplicação da teoria do interesse público de Mike Feintuck e das teorias regulatórias do ambiente digital de Lawrence Lessig e Andrew D. Murray, e seus pontos de contato à realidade regulatória brasileira. A reflexão será voltada à forma como os órgãos regulatórios brasileiros, sobretudo a SPA, devem se orientar por tais instrumentos teóricos para mitigar os danos trazidos pela volatilidade que a atividade econômica dos jogos de azar catalisa em oposição à saúde econômica dos segmentos mais vulneráveis da população. Assim, a compreensão do longo caminho até o atual paradigma regulatório oferece a base necessária para examinar criticamente os instrumentos conceituais e metodológicos que podem orientar um modelo de regulação de apostas virtuais e jogos on-line no país efetivamente alinhado aos princípios constitucionais de proteção à ordem econômica da República e da primazia da dignidade humana.

CAPÍTULO 2 - AS TEORIAS REGULATÓRIAS DO INTERESSE PÚBLICO E DO CIBERESPAÇO E SUA APLICAÇÃO NO SETOR DE APOSTAS DE QUOTA FIXA

A consolidação do modelo brasileiro de regulação das apostas virtuais e *slot games* encontra-se inserido em um movimento mais amplo de afirmação do Estado Regulador-Subsidiário como agente de proteção e mediação de interesses públicos em setores de elevada complexidade técnica. Conforme observa Márcio Iorio Aranha, “o primeiro pressuposto do Estado Regulador é o de que a regulação tem por finalidade preeminente a proteção dos direitos fundamentais” (Aranha, 2023, p. 45). Tal entendimento desloca o foco da regulação enquanto mera atividade de controle econômico para uma função de tutela da cidadania e de garantia da integridade das relações entre Estado, mercado e sociedade. No que diz respeito ao mercado dos jogos de azar virtuais, tal perspectiva assume especial relevo, dado que o setor envolve riscos significativos à ordem econômica nacional, à segurança informacional, à proteção do consumidor e à saúde pública, exigindo respostas normativas capazes de salvaguardar múltiplos princípios constitucionais.

Neste capítulo, discorrer-se-á sobre o desenvolvimento das teorias de regulação pelo interesse público até culminar nos arranjos processuais-administrativos propostos por Mike Feintuck e Steven Croley, a fim de justificar a utilidade de sua aplicação dentro da arquitetura de governança regulatória do setor brasileiro de jogos de azar virtuais. No mesmo sentido, serão delineados os pontos de contato desse mercado regulado com as duas principais teorias de regulação dos ciberespaços: o ciberpaternalismo tecno-determinista, de Lawrence Lessig, e o comunitarismo em rede, de Andrew Murray.

Tendo em vista o fenômeno polissêmico que atinge alguns dos principais significantes do arcabouço conceitual discutido neste segmento, sobretudo em relação aos conceitos de “regulação” e de “interesse público”, faz-se necessária a contextualização histórica do desenvolvimento deles. Dessa forma, o capítulo se dividirá em três itens, dos quais o primeiro se dedica à evolução do entendimento teórico do “interesse público”. O segundo se debruça sobre a conceituação de “regulação” e a linha evolutiva da corrente de teorias regulatórias do interesse público. O item final justapõe duas das principais teorias de regulação dos ciberespaços e retoma a análise do mercado regulado de jogos de azar virtuais, identificando os pontos de contato das teorias discutidas com a materialidade do setor.

2.1. SOBRE O CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO

A literatura especializada reconhece que a formulação contemporânea de “interesse público” remonta às concepções contratualistas de “bem-estar coletivo”, construídas a partir da ideia teológica de “*volonté générale*”, difundida sobretudo entre pensadores franceses do século XVII. Rousseau retoma esse legado, aproximando-se da tradição tomista que relaciona a produção das normas jurídicas ao bem comum. Tomás de Aquino afirmava que o fundamento do direito baseia-se não apenas na autoridade instituída, mas na lei natural e na *recta ratio*, isto é, na razão correta que deriva da *sindérese* (a inclinação humana a seguir princípios orientados ao bem comum). A partir dessa herança intelectual, a organização política moderna passa a depender de sua vinculação à vontade geral do corpo social (Trindade, 2022, p. 80), entendida como “um amálgama que une os homens, que os direciona para fora de si mesmos enquanto indivíduos” (Trindade, 2022, p. 87).

Sob essa perspectiva, Rousseau sustenta que a racionalidade estatal deve distanciar-se das conveniências privadas de quem exerce o poder, pois a integração do indivíduo ao pacto social pressupõe a superação do estado de natureza e a adoção de um estado civil baseado em compromissos recíprocos. Tal arranjo implica a limitação parcial da autonomia individual em nome do fortalecimento da vida coletiva e da proteção dos direitos naturais. Como observa Emerson Gabardo, “A vontade geral (interesse comum) é que deve determinar a vontade do poder e não a vontade de todos (um interesse privado decorrente da soma dos interesses particulares)” (Gabardo, 2009, p. 95).

Locke, embora também inserido no horizonte contratualista, desenvolve uma leitura distinta: para ele, o bem comum opera como o limite externo à ação estatal. Assim, ainda que ambos autores reconheçam que a ação do Estado pode conter liberdades individuais potencialmente desagregadoras, o inglês identifica como ilegítima qualquer atuação política que não beneficie a coletividade. Segundo esse raciocínio, compreender o bem comum como expressão do interesse público significa atribuir ao ente estatal tanto a função de garante do exercício do direito natural quanto a de autorregulador, evitando intervenções desnecessárias. Em um Estado liberal, esse bem comum se aproxima da própria garantia da liberdade, sustentada por uma lógica utilitarista que, nesse ponto, se afasta da concepção aristotélico-tomista de virtude e de finalidade essencial da existência humana (Trindade, 2022, p. 89).

O modelo liberal lockeano exerceu influência marcante sobre a formação do aparato regulatório norte-americano e britânico. O Direito Público brasileiro, contudo, foi moldado sobretudo pela tradição da Europa continental. Em outras ordens jurídicas, o interesse público tem função restritiva mais pronunciada. No Reino Unido, por exemplo, as razões específicas de interesse público possuem consideração limitada e condicionada, limitando-se a temas como concorrência e concentração econômica (Trindade, 2022, p. 88).

A doutrina administrativista brasileira, ao discutir até onde o Estado pode ir e quais limites deve observar no cumprimento de suas funções, acabou sedimentando um regime jurídico próprio, assentado principalmente em dois eixos interpretativos: a primazia (ou supremacia) do interesse público sobre o privado e, como consequência direta, a ideia de que tais interesses são indisponíveis pela Administração (Trindade, 2022, p. 94). Celso Antônio Bandeira de Mello foi quem mais organizou esse entendimento, esclarecendo que a noção de supremacia não significa que o interesse público paira acima da ordem jurídica – na verdade, é o ordenamento que lhe confere existência, contornos e proteção –, mas sempre possuirá prioridade ao interesse privado (Trindade, 2022, p. 95).

Da supremacia decorre o segundo elemento do regime, a indisponibilidade. Esse atributo impede que o Estado se omita ou renuncie à tutela do interesse público, impondo ao administrador a obrigação contínua de orientar sua conduta para finalidades coletivas (Trindade, 2022, p. 96). Em síntese, o gestor público não está autorizado a negociar ou relativizar os interesses da coletividade, pois representam não apenas expectativas sociais, mas também direitos cuja preservação é indispensável ao funcionamento institucional.

Esses dois princípios, supremacia e indisponibilidade, acabam influenciando não só a elaboração normativa, mas também o modo como o Estado fiscaliza e corrige condutas diante de novos cenários econômicos. A lógica subjacente é garantir que objetivos coletivos prevaleçam quando confrontados com interesses particulares voltados predominantemente ao lucro.

Entretanto, Marçal Justen Filho formula críticas consistentes a esse arranjo tradicional baseado na supremacia do interesse público. Na leitura que propõe, esse interesse não desfruta de um estatuto hierárquico absoluto nem de tratamento privilegiado em relação a outros princípios jurídicos (Trindade, 2022, p. 97). Assim, quando dois interesses entram em rota de colisão (sejam eles públicos, privados ou uma combinação de ambos) a solução não deve ser buscada em fórmulas predefinidas, mas na análise concreta das circunstâncias que envolvem cada caso.

Com um ordenamento jurídico moldado a partir do sistema romano-germânico, a acepção brasileira do interesse público se vale de caráter normativo, que se traduz nas múltiplas aparições da expressão na CRFB e em leis federais que regulam a Administração Pública Federal, como no art. 2º, caput, da Lei nº 9.784/1999, que expressamente cita o interesse público como princípio administrativo fundamental (Brasil, 1999). Ainda assim, a reprodução do contorno desse princípio, na seara do direito regulatório, está condenada à imprecisão, sobretudo quando se fala das teorias regulatórias do interesse público. Para tanto, o item seguinte se propõe a delimitar os contornos específicos que esse significante traz para a regulação, a partir da corrente teórica que o carrega em seu nome.

2.2. DESENVOLVIMENTO DAS TEORIAS REGULATÓRIAS DO INTERESSE PÚBLICO

A chamada teoria da regulação orientada pelo interesse público tem origem nas tradições regulatórias inglesas e norte-americanas. Entretanto, como já mencionado, a compreensão de “interesse público” nesses países não se confunde com aquela desenvolvida no Direito Público brasileiro ou nos sistemas de matriz continental. Por isso, qualquer tentativa de aplicar diretamente essa teoria ao contexto nacional exige algum cuidado, sobretudo porque um dos obstáculos centrais está justamente em transformar a noção de interesse público em um modelo regulatório capaz de guiar de forma concreta a atuação das agências (Trindade, 2022, p. 70).

No caso brasileiro, embora o interesse público seja apresentado como fundamento básico da ação administrativa, o cotidiano regulatório não se limita a esse princípio abstrato. Ele envolve, na prática, decisões permeadas por fatores políticos, disputas de agenda e negociações permanentes com os agentes regulados. Essa constatação evidencia que uma teoria regulatória atualizada deve lidar simultaneamente com duas tarefas: a primeira, de caráter descritivo, voltada a compreender como o processo regulatório realmente funciona; a segunda, de natureza prescritiva, destinada a propor padrões de atuação que diminuam a probabilidade de captura e que reforcem a aderência da atividade regulatória aos valores coletivos (Aranha, 2023, p. 102).

A própria noção de regulação, aliás, percorreu um longo caminho até chegar ao sentido que hoje recebe no campo jurídico. Sueli Dallari lembra que, no século XVIII, “regulação” designava mecanismos técnicos de estabilização, como o termostato, usados para manter

determinada variável dentro de limites estáveis. No século XIX, o termo foi absorvido pela fisiologia para descrever equilíbrios dinâmicos do organismo, enfatizando a necessidade de ajustes sucessivos para impedir colapsos. Só no século XX, impulsionada pelas teorias da cibernética, essa compreensão migrou para as ciências sociais e jurídicas, passando a descrever processos de autorregulação em que um sistema adapta suas respostas com base nas informações que recolhe do ambiente (Aranha, 2023, p. 263).

Esse percurso conceitual se articula de maneira direta com a Teoria dos Sistemas Sociais formulada por Niklas Luhmann e Gunther Teubner. Ambos buscavam compreender como sistemas sociais cada vez mais complexos se estruturam a partir de fluxos comunicacionais próprios (Aranha, 2023, p. 187). Nessa lógica, um sistema define-se pelas fronteiras que o separam de um ambiente igualmente complexo, e o conjunto dos sistemas sociais (entre eles o direito, a economia e a política) compõe o tecido mais amplo da sociedade. Quando visto sob essa ótica, o fenômeno regulatório deixa de ser mera imposição vertical do Estado e passa a ser entendido como um movimento circular de realimentação: decisões públicas se ajustam continuamente conforme os efeitos que produzem no meio social e econômico (Aranha, 2023, p. 187). Assim compreendida, a regulação assume o papel de tecnologia social voltada a recompor a ordem sempre que as tensões internas de um determinado sistema revelam disfunções capazes de comprometer sua estabilidade.

Quando se observa o fenômeno regulatório sob uma perspectiva sistêmica, percebe-se que o método jurídico-regulatório foi sendo construído historicamente a partir de mecanismos de coerção intrínseca. A lógica predominante não era a da imposição externa pura e simples, mas a do fortalecimento das normas internas aos próprios sistemas sociais, incentivando a circulação de informações entre regulador e regulado e a adaptação gradual de condutas. É justamente nesse ponto que a contribuição de Teubner se torna decisiva: ao interpretar o direito como um sistema autopoietico, ele mostra que, mesmo operando com autonomia lógica, o direito expande sua capacidade de resposta por meio de interações reflexivas com o ambiente regulado, produzindo arranjos normativos que preservam a autonomia jurídica sem perder sensibilidade diante das transformações sociais (Aranha, 2023, p. 187).

Houve, contudo, uma compreensão concorrente segundo a qual o direito se realizaria fundamentalmente como instrumento de coerção extrínseca, revelando sua plenitude apenas quando a norma é violada (Aranha, 2023, p. 48). Essa leitura, paradoxalmente, faz com que o fenômeno jurídico seja associado quase exclusivamente à intervenção estatal sobre o comportamento desviante, como se a norma só adquirisse existência concreta no momento da

sanção. Com o tempo, percebeu-se que essa concepção estreita dificultava o amadurecimento de uma racionalidade regulatória mais ampla e capaz de lidar com a complexidade dos sistemas regulados.

A inflexão teórica que marca o surgimento do Estado Regulador, especialmente a partir das últimas décadas do século XX, deve ser entendida nesse cenário. A mudança não consiste apenas em fortalecer o aparato administrativo estatal, mas em reconhecer que o Estado passa a ter a responsabilidade não só de declarar direitos, mas de estruturá-los por meio de instrumentos normativos e organizacionais aptos a garantir sua efetividade. Nesse novo quadro hermenêutico, o conteúdo dos direitos fundamentais deixa de ser apenas um comando constitucional abstrato e passa a se materializar progressivamente por meio de normatizações secundárias, pelas quais o Estado densifica e concretiza esses direitos mediante decisões regulatórias que produzem impactos significativos nos diversos setores econômicos.

Se amparando novamente à doutrina de Aranha, identifica-se o papel histórico do Estado na consolidação das garantias fundamentais que reforça o caráter indissociável entre regulação e cidadania. O autor observa que

“o século XX representou o momento teórico de afirmação das garantias constitucionais dos direitos fundamentais, desde que se vulgarizou o entendimento da insuficiência de enumeração de direitos para proteção dos seus titulares por intermédio da teoria das garantias institucionais. Fala-se, portanto, do século de apresentação do Estado como um componente essencial na definição do conteúdo dos direitos fundamentais mediante enraizamento do conceito de serviço público e da ampliação concreta do rol de direitos dos cidadãos.”

(Aranha, 2023, p. 47).

Reconhecer a complexidade da regulação contemporânea significa admitir que a função normativa deixou de se limitar à fixação abstrata de comportamentos. Hoje, ela se projeta sobre situações mutáveis, o que exige do Estado (e especialmente de suas instâncias reguladoras) uma capacidade permanente de adaptação. A separação entre quem elabora normas e quem as executa, tão evidente para nós, foi, na verdade, uma construção gradual. A doutrina administrativista norte-americana, na transição do século XIX para o XX, formulou essa distinção justamente para atender a crescentes exigências de especialização e eficiência, movimento que desembocaria posteriormente na criação das agências reguladoras (Aranha, 2023, p. 15).

Nesse percurso, o Estado Regulador assumiu uma feição cada vez mais reflexiva. A atividade regulatória passou a conectar, de modo mais explícito, a dinâmica econômica com a estrutura político-burocrática, atribuindo ao direito uma função de integração sistêmica. Isso envolve negociação contínua das regras, ajustes periódicos dos interesses envolvidos e atenção

às diversas motivações que orientam o comportamento dos regulados em diferentes contextos e momentos (Aranha, 2023, p. 98-99).

Até a década de 1970, prevalecia a confiança de que o Estado deveria atuar para corrigir falhas de mercado por meio das instituições reguladoras das chamadas utilidades públicas, sustentado na crença de que os monopólios naturais seriam, por si só, instrumentos eficientes. Com o aparecimento da teoria econômica da regulação, esse entendimento foi desestabilizado. Essa corrente chamou atenção para o risco de se impor soluções normativas que, embora bem-intencionadas, pudessem gerar distorções adicionais no mercado regulado. Um de seus méritos foi aproximar análise descritiva do processo decisório regulatório e formulação de recomendações prescritivas para seu aperfeiçoamento (Aranha, 2023, p. 101). Desde então, as teorias mais influentes não abrem mão dessa interação entre compreender como a regulação opera e propor meios para orientá-la de forma mais coerente (Aranha, 2023, p. 102).

A incorporação do princípio da subsidiariedade, segundo o qual o Estado só deve agir quando os particulares não puderem resolver determinada questão por si, completa esse quadro teórico do Estado Regulador (Aranha, 2023, p. 275). Para Aranha, é justamente a partir desse princípio que o Estado ganha condições de atuar como bom interlocutor com o setor privado, fomentador da concorrência e garantidor do bom funcionamento dos mercados. Assim, reafirma-se um papel de mediação constante entre a liberdade econômica e a proteção do bem comum (Aranha, 2023, p. 275).

A doutrina costuma organizar as principais teorias da regulação em pares dicotômicos. No campo jurídico, a análise distingue dois eixos estruturantes. De um lado, situam-se as teorias substantivas ou materiais da regulação, que privilegiam o conteúdo jurídico da intervenção estatal, seja na proteção de direitos sociais, seja na concretização dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, a atividade regulatória deve observar diretrizes materiais coerentes com a tradição do direito continental e com a matriz constitucional que orienta a atuação estatal. De outro lado, estão as teorias processuais da regulação, voltadas às técnicas, procedimentos e mecanismos institucionais destinados a promover o interesse público, seja por meio de estruturas responsivas de desenho regulatório, seja mediante instrumentos próprios do Direito Público processual-administrativo.

A diferença central entre uma teoria processual da regulação e uma teoria substantiva ou material decorre, sobretudo, do enfoque adotado. Embora ambas rejeitem explicações estritamente econômicas baseadas na maximização dos interesses privados presentes no setor regulado, cada qual privilegia um aspecto distinto do fenômeno regulatório: as teorias

processuais valorizam a dimensão procedimental da decisão administrativa, utilizando restrições formais como estratégia de proteção do interesse público; já as teorias substantivas concentram-se na configuração normativa do regime regulatório, com especial atenção à efetividade e à densificação dos direitos fundamentais (Aranha, 2023, p. 109).

Há, ainda, outra bipartição amplamente reconhecida pela doutrina, desta vez ancorada nas teorias econômicas da regulação. Trata-se da contraposição entre a teoria do interesse público (*Public Interest Theory*) e a teoria dos interesses específicos (*Public Choice Theory*). Em termos gerais, a primeira sustenta que a ação regulatória deveria gerar benefícios sociais que superem, ou ao menos não fiquem aquém, daqueles assegurados a grupos de interesse. A segunda, em contrapartida, descreve a regulação como resultado de trocas estratégicas entre políticos, grupos organizados e agências reguladoras, entendendo o processo regulatório como produto de incentivos individuais e comportamentos racionais dos agentes envolvidos (Aranha, 2023, p. 94).

Para fins de clareza metodológica, antecipa-se que a expressão teoria regulatória de interesse público não possui sentido unívoco. O conceito extrapola o domínio econômico clássico e inclui formulações mais amplas, como aquela desenvolvida por Feintuck, que será examinada adiante. Ainda assim, é relevante considerar as diversas maneiras pelas quais a noção de interesse público foi mobilizada no âmbito do Estado Regulador-Subsidiário, especialmente porque tais formulações influenciam a compreensão contemporânea da função regulatória.

A formulação econômica da teoria do interesse público, desenvolvida entre as décadas de 1950 e 1960, surgiu da tentativa de explicar por que e como o Estado intervém na economia, partindo da premissa de que a regulação deveria operar em favor da coletividade (Trindade, 2022, p. 52). Essa leitura, contudo, foi alvo de críticas severas por parte da Escola de Chicago, especialmente nas obras de Richard Posner. Para o autor, os teóricos do interesse público desconsideraram a capacidade de grupos regulados influenciarem o processo regulatório e, com isso, direcionarem decisões estatais para resultados que não necessariamente coincidem com o melhor interesse da sociedade (Posner, 1974, p. 340). Mesmo admitindo que os regulados formam um universo heterogêneo, composto por empresas de diferentes portes, estratégias e capacidades de atuação, a crítica vinculada à teoria dos interesses específicos ressalta que a mobilização organizada desses atores pode moldar normas, padrões e práticas de fiscalização.

No contexto mais recente do Estado Regulador-Subsidiário, a atuação privada passa a ser concebida como complementar à do poder público. Esse movimento redefine a lógica

material tradicional, aproximando-a de uma racionalidade reflexiva, mais sensível à dinâmica dos setores regulados. Foi nesse ambiente intelectual, e como tentativa de responder à crise teórica evidenciada pelas críticas da Escola de Chicago, que Stewart e Sunstein propuseram a teoria social da regulação. Para esses autores, o foco da regulação não deveria se limitar à resolução de disputas econômicas, mas abarcar um processo mais amplo de “juridicização dos conflitos setoriais econômicos” (Trindade, 2022, p. 107).

A proposta de Stewart e Sunstein nasceu do diagnóstico de que as teorias econômicas monopolizaram o debate regulatório ao incorporarem uma versão estritamente econômica do interesse público, associada quase exclusivamente ao funcionamento dos mercados concorrenciais. Assim, valores comunitários fundamentais que, para Sunstein, conformam a chamada “Revolução dos Direitos”, própria do Estado Social, acabavam relegados a um segundo plano, embora fossem essenciais para orientar instrumentos regulatórios capazes de intervir em mercados de modo materialmente legítimo (Trindade, 2022, p. 56). Ainda assim, a teoria social da regulação não solucionou um ponto central da crítica de Posner: a dificuldade de assegurar que a produção normativa efetivamente reflita a primazia do interesse público, bem como de corrigir eventuais desvios (Trindade, 2022, p. 55). Apesar disso, suas categorias conceituais contribuíram para fundamentar etapas posteriores do desenvolvimento da teoria regulatória do interesse público.

Por fim, permanece válida uma preocupação clássica no campo jurídico: toda teoria da regulação precisa repousar sobre justificativas propriamente jurídicas. Esse aspecto explica a resistência de parte da doutrina em adotar estratégias regulatórias sem que elas estejam ancoradas em fundamentos normativos claros. Prosser, mais de duas décadas após sua classificação inicial das teorias de regulação sob perspectivas políticas e econômicas, reconheceu que, embora a abordagem econômica tenha dominado boa parte da literatura, outras modalidades de regulação se estruturam a partir de racionalidades distintas, voltadas diretamente à promoção e à proteção de direitos (Aranha, 2023, p. 81).

A tentativa de ajustar teorias jurídicas a modelos concebidos originalmente para justificar escolhas políticas ou econômicas acaba por desconsiderar o giro constitucionalista do século XX, responsável por afirmar a objetividade e a precedência dos direitos fundamentais diante das deliberações políticas constituídas. Esse deslocamento deixa claro que, salvo as hipóteses próprias do poder constituinte originário, sempre excepcionais e de natureza precária, a decisão política permanece vinculada à camada principiológica do ordenamento jurídico (Aranha, 2023, p. 81).

Nesse sentido, a Constituição assume papel simbólico expressivo nas sociedades ocidentais. Levinson, ao comentar a experiência norte-americana, compara a Constituição a uma espécie de texto sagrado, invocado como emblema de unidade e coesão nacionais: “As pessoas veem esse símbolo nacional como uma promessa de direitos e proteções legais eficazes, e muitas vezes recebem garantias de advogados de que a Constituição – e o sistema jurídico – estão prontos para fornecer essas proteções” (Levinson apud Berman, 2000, p. 32). A leitura do autor destaca como o texto constitucional se converte em depositário da memória coletiva.

No âmbito brasileiro, a atividade administrativa submetida ao Estado Democrático de Direito encontra um parâmetro ainda mais profundo do que a simples supremacia ou indisponibilidade do interesse público: trata-se da prevalência dos direitos fundamentais positivados na CRFB. Daniel Sarmiento enfatiza essa ordem de prioridades ao afirmar que “as pessoas não existem para servir aos poderes públicos ou à sociedade política, mas, ao contrário, estes é que se justificam como meios para a proteção e promoção dos direitos humanos” (Sarmiento, 2007, p. 27).

Embora Mike Feintuck escreva tendo em vista uma realidade de constituição não codificada, própria do contexto britânico (*University of Hull*), sua Teoria Regulatória do Interesse Público dialoga fortemente com a centralidade dos princípios na estrutura normativa do constitucionalismo brasileiro. Para o autor, determinados setores regulados exigem que o processo regulatório ultrapasse critérios puramente mercadológicos; há um conjunto de valores sociais, comunitários e não econômicos que deve informar a atuação estatal, mesmo quando colidem com práticas dominantes de mercado (Feintuck, 2010, p. 43).

Sua proposta caminha no sentido de compreender o interesse público como veículo de afirmação da cidadania em face das forças econômicas. Isso implicaria conferir ao interesse público o papel de “princípio interpretativo”, obrigando o regulador a justificar suas escolhas e a prestar contas à luz desse parâmetro, de forma que o interesse público se integrasse tanto ao processo decisório quanto às normas produzidas pela atividade regulatória (Trindade, 2022, p. 60-61).

A presença de valores vinculados ao interesse público que não coincidem com as expectativas do mercado cria obstáculos relevantes para sua incorporação em políticas setoriais. O desafio central consiste em demonstrar a legitimidade da decisão regulatória quando ela se afasta da solução considerada desejável pelos agentes econômicos, que tendem a rejeitar abordagens incompatíveis com seus interesses específicos (Goepfert, 2019, p. 35). Nesse cenário, as agências reguladoras desempenham papel mais amplo do que a simples execução

de políticas públicas ou a aplicação neutra de normas. Elas assumem função política essencial, atuando como mediadoras entre Estado, mercado e sociedade, em busca de legitimidade substantiva.

A teoria da captura pela agência chama atenção para outra dificuldade. Mesmo quando resistem às formas mais explícitas de influência política ou econômica, as agências ainda podem ser cooptadas pela dependência de informações fornecidas pelos próprios regulados. É essa dependência informacional que fragiliza sua autonomia decisória. Soma-se a isso a limitação de recursos financeiros, que frequentemente impede o desenvolvimento pleno das funções de institucionalidade, fiscalização e transparência, essenciais para reduzir a assimetria informacional entre regulador, regulados e sociedade (Trindade, 2021, p. 265).

Do ponto de vista jurídico, a existência de agências reguladoras independentes não constitui requisito conceitual da regulação. Embora a experiência norte-americana e europeia tenha consolidado o modelo de Estado Regulador fortemente ligado a essas entidades, o conceito de regulação ultrapassa sua estrutura institucional (Aranha, 2023, p. 41). A atividade regulatória pode manifestar-se por múltiplos instrumentos: pela ação direta do Estado, correspondente às modalidades clássicas de intervenção; pela meta-regulação, na qual o Estado supervisiona os mecanismos internos de controle das empresas; pela autorregulação privada, fundada em códigos de conduta e padrões de integridade; ou por arranjos híbridos que articulam funções públicas e privadas com diferentes graus de delegação e monitoramento (Aranha, 2023, p. 42).

A compreensão adequada da regulação também exige atenção ao seu caráter sistêmico e hermenêutico. Conforme já mencionado, o conceito se inspira em modelos originalmente aplicados a organismos vivos, que interpretam seu ambiente a partir de códigos internos autônomos e autopoieticos. A aplicação dessa lógica aos sistemas sociais e econômicos pressupõe que cada sistema opera com códigos próprios que orientam sua conduta, respondendo a estímulos externos com base em suas estruturas internas. Intervir sobre esses sistemas requer a capacidade de decodificar tais estruturas de modo a manter ou ampliar a eficácia da intervenção regulatória (Aranha, 2023, p. 265-266).

Em síntese, a regulação constitui processo de interpretação contínua. A adaptação do regulador ao setor não decorre apenas de conveniência estratégica, mas de uma necessidade intrínseca à própria atividade regulatória, que depende da compreensão das lógicas internas do sistema regulado. Regular implica atuar normativa ou administrativamente de forma a otimizar

os efeitos da ação estatal sobre os tipos-ideais do sistema, produzindo transformações comportamentais e normativas coerentes com o interesse público (Aranha, 2023, p. 266).

Sob essa perspectiva, uma leitura do cenário regulatório brasileiro contemporâneo necessariamente começa pela experiência da regulação setorial, cuja consolidação no plano federal, especialmente ao longo da década de 1990, expressou o esforço do Estado em reorganizar sua atuação administrativa. Nesse período, procurou-se criar instituições capazes de acompanhar, de maneira contínua, o ritmo de transformação das atividades sujeitas à supervisão pública, de modo que as normas produzidas não apenas refletissem, mas também respondessem às mudanças estruturais e conjunturais dos diversos setores econômicos (Aranha, 2023, p. 278). A lógica era dotar o aparato regulatório de um mecanismo permanente de atualização, permitindo que, sempre que o interesse público ou a criticidade de determinados serviços o exigisse, fosse pela essencialidade, pela escassez de recursos ou pela necessidade de preservar bens públicos, as agências reguladoras assumissem protagonismo na organização e no acompanhamento dessas atividades (Aranha, 2023, p. 284).

O avanço das pautas políticas favoráveis à descentralização, que marcaram o período, resultou na promulgação das ECs nº 6, 8 e 9, de 1995. Elas redesenharam o papel do Estado em setores estratégicos, como petróleo e telecomunicações, abrindo espaço à iniciativa privada nacional e estrangeira por meio da alienação de ativos públicos e da reestruturação de empresas estatais. A esse conjunto somou-se, três anos mais tarde, a EC nº 19, de 4 de junho de 1998, a chamada Reforma Administrativa. Essa reforma incorporou ao texto constitucional princípios como eficiência, produtividade, participação social e autonomia, legitimando novos formatos de relação entre Estado, entidades administrativas e agentes privados, notadamente mediante instrumentos como contratos de gestão e sistemas de metas de desempenho (Aranha, 2023, p. 276–277).

Nesse mesmo contexto, Iorio destaca a tensão entre dois modelos de ordenação estatal: o *government by law*, característico de arranjos normativos cujo conteúdo permanece relativamente estável ao longo do tempo, e o *government by policies*, no qual programas de governo e diretrizes setoriais se convertem em padrões normativos sujeitos a constante transformação, seja em razão das prioridades políticas, seja em função das mudanças sociais e tecnológicas que moldam a atividade regulada (Aranha 2005, p. 46). Tal distinção revela que, quanto maior a complexidade do setor, como se observa em mercados altamente dinâmicos, a exemplo das apostas virtuais, maior a necessidade de recorrer a instrumentos regulatórios ajustáveis, capazes de concretizar políticas públicas com precisão e responsividade.

Nesse processo, a ideia de que transformação normativa seria antagônica ao regramento foi progressivamente superada. A rápida evolução tecnológica, ao introduzir novos vetores de instabilidade, impôs ao regulador a tarefa de acompanhar permanentemente alterações conjunturais, sob pena de distanciamento entre norma e realidade. A noção central, aqui, não é substituir a estabilidade por um movimento contínuo, mas reconhecer que a produção normativa integra a própria dinâmica social: ela resulta de um processo coletivo de conformação de expectativas e não de uma tentativa de predefinir comportamentos individuais de modo exaustivo (Aranha, 2023, p. 189). No ambiente regulatório atual, especialmente em setores sujeitos a mudanças aceleradas, a efetividade do interesse público depende justamente da capacidade de equilibrar previsibilidade e plasticidade, isto é, de garantir estabilidade suficiente para orientar a conduta dos agentes e, ao mesmo tempo, flexibilidade que permita ao Estado intervir de forma adequada e tempestiva diante de novos desafios.

A dinamicidade dos padrões normativos próprios da atuação estatal contemporânea tende a produzir arranjos regulatórios plurais. No caso do mercado de jogos de azar virtuais, essa pluralidade é ainda mais evidente: à necessidade de garantir a integridade dos operadores e a proteção dos consumidores somam-se preocupações de outra ordem, como o risco de utilização desse ambiente econômico para a lavagem de dinheiro por organizações criminosas e o aumento dos índices de dependência patológica do jogo, especialmente entre grupos socialmente vulneráveis. Diante disso, a Teoria Regulatória do Interesse Público formulada por Mike Feintuck, embora ofereça critérios relevantes para identificar o interesse público no processo regulatório, encontra complementaridade na proposta processual-administrativa de Croley, que incorpora e desenvolve pressupostos inspirados no próprio Feintuck.

Para Croley, o processo administrativo regulatório não deve ser concebido apenas como espaço de exposição de alternativas normativas ou de manifestação de atores interessados. Quando manejado de forma intencional pelo regulador, esse processo exige sua participação mais ativa, o emprego de formalidades procedimentais mais densas e a realização de análises técnicas substanciais, sejam elas econômicas, científicas ou empíricas. Esse aprofundamento reduz a margem de flexibilidade decisória que, em cenários pouco estruturados, poderia favorecer a prevalência de interesses particulares. Não é por acaso que uma crítica recorrente ao modelo processual-administrativo aponta que mecanismos participativos, quando limitados a ritos meramente formais, podem produzir apenas a aparência de legitimidade, sem assegurar que valores sociais ou componentes substantivos do interesse público sejam efetivamente

incorporados à decisão. Nesse ponto, Feintuck observa que a participação, isoladamente, não garante que o interesse público seja considerado de maneira substancial (Trindade, 2022, p. 65).

A resposta de Croley a esse impasse é dupla: por um lado, ele rejeita as formulações clássicas da regulação econômica e, em especial, suas versões associadas à *public choice*; por outro, apresenta uma via pragmática capaz de restituir ao interesse público seu papel como finalidade real da atividade regulatória. Ao integrar critérios procedimentais robustos e práticas de deliberação informadas, sua abordagem converte o interesse público em objetivo concretamente perseguível, mesmo em ambientes marcados por elevada complexidade institucional e disputa de interesses (Trindade, 2022, p. 66). De forma complementar, Johan den Hertog ressalta que:

“a versão sofisticada da teoria do interesse público não exige, portanto, que a regulação seja perfeita. Ela reconhece que falhas de mercado existem, que a regulação é o meio mais eficiente de combatê-las, e que a regulação não continuará a existir uma vez que os custos excedam os benefícios. Essa teoria pressupõe que políticos apoiem processos transparentes de tomadas de decisão e ampla difusão de informações sobre os efeitos dos resultados de mercado e da regulação. Portanto, segundo a teoria, a regulação pode ser considerada como uma solução eficiente para falhas de mercado.”

(Hertog, 2000, p. 235)

Para que uma abordagem processual-administrativa produza resultados efetivos, alguns pressupostos precisam estar assegurados. Antes de tudo, o ente regulador deve dispor de instrumentos que permitam examinar e compreender o próprio processo decisório, garantindo a transparência tanto no diagnóstico do problema quanto na avaliação das alternativas disponíveis diante dos objetivos regulatórios. A decisão, por sua vez, deve considerar suas repercussões sob múltiplas dimensões, o que reforça o papel central da AIR como instrumento de apoio à tomada de decisão informada e orientada ao interesse público (Trindade, 2022, p. 261). A publicidade da AIR, além disso, constitui mecanismo relevante para reduzir a chamada captura pela informação.

Sob essa perspectiva, a regulação do setor de jogos de azar virtuais, ao incorporar diretrizes de integridade, transparência e proteção social, sinaliza um esforço de reconstrução da confiança pública em um ambiente econômico marcado historicamente por ambiguidades jurídicas e controvérsias morais. É nesse ponto que o diálogo entre a teoria de Feintuck e o Estado Regulador brasileiro se torna evidente: ambos entendem a regulação como processo dinâmico e participativo, orientado não apenas para a correção de falhas de mercado, mas para a construção de legitimidade pública e para a tutela de valores estruturantes de uma sociedade democrática.

Embora o mercado de apostas virtuais não corresponda ao conceito clássico de serviço público, ele ocupa posição economicamente relevante e gera impactos expressivos sobre a matriz econômica e sobre indicadores sociais sensíveis. Por essa razão, atos estatais que se afastem do interesse público tornam-se questionáveis em sua legitimidade. O mesmo vale para a própria regulação, que, como forma de atuação estatal, deve estar alinhada à promoção do interesse público, sob pena de reproduzir os mesmos vícios de legitimidade que afetam outras intervenções estatais.

A convergência entre as premissas de Feintuck e os fundamentos do Estado Regulador brasileiro evidencia um modelo que ultrapassa a função de sanar falhas de mercado e busca consolidar uma governança pública legitimada pelo interesse social, pela defesa de direitos e pela transparência nas decisões administrativas. Tais elementos permeiam a conformação institucional e as diretrizes técnicas adotadas pela SPA.

Além disso, a natureza digital, transnacional e tecnologicamente mutável desse mercado desafia a eficácia de modelos centrados exclusivamente no *enforcement*, impondo ao Estado uma atuação mais dialógica, responsiva e adaptativa. No exame da regulação das apostas virtuais e dos jogos de azar online, nota-se que as escolhas administrativas e técnicas da SPA não apenas operacionalizam comandos legais, mas também contribuem para a construção do próprio conteúdo jurídico de princípios como transparência, segurança e proteção do consumidor, integrando-os ao exercício concreto dos direitos fundamentais no ambiente digital.

A SPA/MF atua como coordenadora administrativa da regulação do setor, mas seu protagonismo não elimina a presença de múltiplos atores que dividem o espaço regulatório. Certificadoras, provedores de dados, empresas de tecnologia, instituições financeiras e diversos órgãos públicos compõem uma malha institucional que, por si só, demonstra a adoção de um arranjo de governança regulatória plural e sistêmico. A prática internacional confirma que, em ambientes digitais sujeitos a constante inovação tecnológica, múltiplas jurisdições e modelos de negócio em permanente mutação, a simples imposição de sanções revela-se insuficiente para assegurar conformidade duradoura. O cumprimento normativo, nesses contextos, decorre não apenas da coerção estatal, mas também de elementos internos às organizações reguladas, como a maturidade da governança, a cultura institucional e a percepção de riscos reputacionais.

Nessa moldura, a leitura combinada das formulações de Feintuck e Croley indica que o desafio regulatório central do Estado brasileiro, no âmbito dos jogos de azar virtuais, não consiste em intensificar mecanismos punitivos. O foco, ao contrário, deve recair na criação de condições capazes de transformar a regulação em processo participativo e responsivo, no qual

o *enforcement* figure como medida excepcional e não como diretriz inicial. Assim, a atividade regulatória adquire feição preventiva e estratégica, orientada simultaneamente para a sustentabilidade do setor e para a proteção dos valores coletivos que fundamentam a intervenção estatal.

Nesse mesmo horizonte interpretativo, a pirâmide da regulação responsiva oferece um modelo que organiza gradualmente a intervenção regulatória: sanções mais severas ocupam a última etapa, enquanto mecanismos menos intrusivos são empregados preferencialmente. A simples percepção, por parte dos agentes regulados, de que o regulador domina e aplica proporcionalidade sancionatória contribui para estimular condutas conformes, mesmo quando as ações regulatórias iniciais não produzem resultados plenamente satisfatórios. A ideia de escalada de constrangimentos, tal como destacada por Aranha (2023, p. 132), abrange medidas progressivas: aumento da frequência de fiscalizações, monitoramento tripartite e outras formas de reforço da supervisão. Assim, comunicam ao regulado a transição de um ambiente de maior liberdade para outro de vigilância mais intensa.

Ou seja, tratando-se de indústrias marcadas por transformações tecnológicas rápidas, como as apostas virtuais, sugere-se a priorização, por parte do regulador à persuasão em vez da punição direta, mas sempre em consonância com os princípios da regulação responsiva: reações equivalentes contingenciais, reavaliação contínua das estratégias, consideração das motivações dos regulados, escalada e desescalada episódica de medidas de controle, e a manutenção de um amplo arsenal de instrumentos sancionatórios disponíveis para reforçar a credibilidade da atuação regulatória. A estratégia de governança nodal se mostra compatível com arquiteturas regulatórias descentralizadas (*“decentered regulatory architectures”*), já identificadas, em certa medida, na experiência institucional brasileira, como no setor de telecomunicações, permitindo o desenvolvimento de mecanismos de fiscalização e incentivo adaptados às características e riscos específicos desse mercado (Aranha, 2023, p. 156). O desafio é fazer isso com uma infraestrutura regulatória limitada, sem um órgão com todas as prerrogativas e autonomias de uma agência reguladora.

Idealizou-se, nos últimos anos, a uniformização normativa, a standardização social em padrões culturais e a padronização técnica, como reflexos tecnológicos do movimento de globalização. No âmbito da padronização técnica, evidencia-se a importância da linguagem setorial, que permite a interoperabilidade e a consistência regulatória entre atores distintos de um mesmo mercado (Aranha, 2023, p. 191). Como denota Eros Grau:

“modernas são a economia japonesa e os regimes de protecionismo econômico interno norte-americano e europeu, que não fazem nenhum exemplo de mercado livre. De

modo que ser moderno, hoje, é no mínimo já ter consciência de que o mercado é impossível sem uma legislação que o proteja e uma vigorosamente racional intervenção, destinada a assegurar sua existência e preservação”.

(Grau, 2000, p. 92)

Tratando-se das *bets* e dos cassinos virtuais brasileiros, a aproximação dos interesses internacionais às fronteiras estatais corre o risco de limitar a autonomia dos aparatos regulatórios nacionais, exigindo negociações que promovam a compatibilidade entre legislações nacionais e padrões internacionais. Enquanto atividade econômica explorada exclusivamente através da Internet, a análise regulatória desse mercado segue incompleta sem colocá-la sob a lente das teorias de regulação dos ciberespaços, que é a tônica do próximo item.

2.3. REGULAÇÃO DOS CIBERESPAÇOS

A própria formação da internet evidencia que, desde o início, o ambiente digital não nasceu à margem do Estado. Ao contrário, resulta de um processo histórico de intervenção pública, conduzido por uma agência governamental norte-americana – a ARPA (*Advanced Research Projects Agency*). Foi a partir de decisões técnicas e normativas dessa instituição que se consolidaram padrões de comunicação capazes de conectar, de maneira funcional, redes de computadores heterogêneas e descentralizadas (Aranha, 2023, p. 30). A infraestrutura que deu origem à internet revela, portanto, uma atuação estatal de caráter estruturante, destinada a viabilizar a circulação de informação em escala universal. Vê-se, por essa trajetória, que a regulação não constitui um entrave ao avanço tecnológico; ela frequentemente define as condições que permitem sua expansão e legitimação sob parâmetros de interesse público.

Esse pano de fundo é fundamental para compreender a natureza do mercado digital de apostas e cassinos virtuais. Trata-se de um setor movido por plataformas tecnológicas autogeridas, atravessado por fluxos econômicos que ultrapassam fronteiras e marcado por riscos sociais difusos. Diante desse cenário, exige-se do Estado brasileiro mais do que fiscalização técnica: requer-se um processo regulatório contínuo, capaz de acompanhar a evolução do mercado e realimentar, sempre que necessário, o próprio arcabouço normativo.

Murray destaca que qualquer transação digital envolve sujeitos, equipamentos e servidores situados em espaços físicos concretos, submetidos a uma ou mais jurisdições legais. Assim, a internet não deve ser concebida como território apartado das estruturas regulatórias, mas como um ambiente sujeito à incidência simultânea de múltiplos ordenamentos (Murray, 2011, p. 5). No contexto das apostas virtuais, essa constatação reforça que a intervenção estatal

não apenas é admissível, mas se impõe como condição para que as atividades econômicas online se desenvolvam em conformidade com o bem comum, conciliando inovação tecnológica com proteção dos interesses coletivos.

Essa configuração leva a uma compreensão distinta da forma como a regulação opera no ciberespaço. O cenário digital obriga a ir além do modelo tradicional centrado exclusivamente em leis e normas formais. Ele demanda uma noção ampliada de regulação e, sobretudo, o reconhecimento de um novo ator regulador. Para a perspectiva ciberpaternalista, esse ator é o próprio Código (Murray, 2011, p. 7).

Lawrence Lessig sublinha que o código informático possui características que o diferenciam profundamente de outras modalidades de regulação. A criação de software segue lógica distinta da engenharia de dispositivos físicos. Enquanto a produção de bens materiais depende de insumos, instalações industriais e investimentos significativos, o código pode ser desenvolvido com recursos mínimos, muitas vezes apenas um computador, e distribuído por qualquer meio digital. Isso reduz substancialmente as barreiras de entrada para desenvolvedores, tornando o ambiente do software mais permeável e dinâmico que muitos outros setores (Filippi; Hassan, 2018, p. 7). Essa particularidade explica, em parte, a velocidade com que novos atores tecnológicos surgem e influenciam o comportamento de usuários e mercados.

O código apresenta ainda outras características que reforçam sua centralidade como instrumento regulatório. Diferentemente do mundo físico, em que a reprodução de bens envolve custos elevados, o ambiente digital opera sob lógica distinta: a duplicação e a circulação de informações ocorrem praticamente sem custo. Sempre que dois ou mais dispositivos se conectam (seja por meio de cabos, seja por sinais de rádio) forma-se uma rede capaz de transmitir dados entre si a custo virtualmente nulo (Filippi; Hassan, 2018, p. 8). Nesse contexto, as estruturas técnicas que sustentam plataformas e sistemas digitais funcionam como verdadeiros mecanismos normativos, pois moldam e limitam o comportamento dos usuários. Tal concepção desloca parte da função regulatória para o interior da própria tecnologia, de modo que a produção de normas passa a ser compartilhada entre o Estado, o mercado e os arquitetos do espaço digital. Em síntese, para os ciberpaternalistas, o controle decorre da própria reconfiguração da “geografia” do ambiente online.

A principal vantagem dessa forma de regulação por código é que suas diretrizes são aplicadas de maneira preventiva. Ao contrário das normas jurídicas tradicionais, cuja eficácia depende da atuação posterior de autoridades competentes, os comandos técnicos operam *ex*

ante: ameaçam inviabilizar a violação das regras desde o início (Murray, 2011, p. 8). Além disso, enquanto o Direito convive com certa dose de indeterminação interpretativa, as regras técnicas são altamente formais e deixam reduzido espaço para ambiguidades, dispensando, em muitos casos, o recurso à arbitragem judicial (Filippi; Hassan, 2018, p. 3).

Lessig descreve a internet como uma estrutura composta por protocolos técnicos destinados a permitir a troca de pacotes de dados entre máquinas identificadas por endereços IP. Esse conjunto de protocolos – notadamente o TCP/IP – constitui a camada basal de funcionamento da rede e foi projetado de modo deliberadamente minimalista, a fim de sustentar múltiplas aplicações sem necessidade de modificações constantes em sua arquitetura fundacional. Essa escolha de design transfere a complexidade operacional para as extremidades do emaranhado da rede (usuários e desenvolvedores) e corresponde ao chamado princípio *end-to-end* (Miranda, 2019, p. 71).

A partir desse panorama, Lessig sustenta que a qualidade da regulação do ciberespaço depende de intervenções na dimensão técnica da internet. Isso pode ocorrer tanto pela modificação da própria arquitetura do TCP/IP quanto pela alteração dos códigos que integram os estratos aparentes do ambiente digital. Nesse sentido, o autor identifica o surgimento das chamadas arquiteturas de controle, ou tecnologias de identificação, concebidas para permitir rastreamento e intervenção regulatória. Entre essas ferramentas figuram o monitoramento de endereços IP, o uso de cookies (ferramentas de reconhecimento de padrões de acesso e identificação de usuários) e sistemas de autenticação criptográfica. Embora dotados de potencial regulatório evidente, tais mecanismos derivam, em grande medida, de demandas econômicas privadas, especialmente de maior pertinência comercial, interessado na coleta e análise de dados de consumo para fins de direcionamento de produtos e serviços, constituindo o terreno comum das principais atividades exercidas pelos entes transnacionais conhecidos como *Big Techs* (Miranda, 2019, p. 72).

Assim como ocorre na perspectiva de Lessig, a efetividade da regulação estatal sobre o mercado de apostas online não se esgota na edição de normas jurídicas. Exige, antes, a incorporação de instrumentos técnicos que permitam ao Estado desempenhar sua função regulatória em um ambiente dominado por plataformas privadas e infraestruturas tecnológicas globais. Nesse cenário, a proteção do interesse público depende de um arranjo simultaneamente jurídico e tecnológico, no qual a lei e a arquitetura do ciberespaço atuam de maneira complementar na organização das relações econômicas e sociais contemporâneas.

Lessig apresenta uma formulação sofisticada acerca da interação entre dois polos regulatórios que denomina “Códigos da Costa Leste e da Costa Oeste” (em referência a Washington D. C. e ao Vale do Silício, respectivamente). O primeiro corresponde ao modelo clássico de regulação jurídica, assentado em normas e instituições estatais; o segundo refere-se à regulação tecnológica, enraizada na arquitetura e no design do ciberespaço de iniciativa privada. Com a consolidação da internet como infraestrutura indispensável à vida econômica, política e social, o Código da Costa Oeste passou a influenciar decisivamente a própria capacidade de intervenção estatal, redefinindo o escopo e a eficácia do Código da Costa Leste (Miranda, 2019, p. 73).

Apesar da relevância de suas formulações, a abordagem de Lessig apresenta limites. Ao enfatizar escolhas de mercado, o autor analisa os problemas sociais a partir de decisões individualizadas e orientadas por resultados, o que reduz sua capacidade de captar adequadamente a complexidade de controvérsias relacionadas à liberdade de expressão, à propriedade intelectual ou à privacidade no ambiente digital. Ademais, para Lessig, os mercados operam sob uma presunção (explícita ou regulada) de simetria informacional, pressuposto que não se compatibiliza com dinâmicas estruturais de assimetria presentes no mercado de jogos de azar. Isso o leva a atribuir peso excessivo à transparência como mecanismo regulatório (Mayer-Schönberger, 2008, p. 1).

O autor sustenta, ainda, que o código constitui a verdadeira arquitetura do ciberespaço. A Cisco determina o roteamento dos pacotes de dados; a Microsoft configura as interfaces pelas quais grande parte dos usuários navega; e o Google define os resultados que aparecem na maioria das buscas. À medida que a produção dessa arquitetura se concentra em um número reduzido de corporações, o ciberespaço torna-se simultaneamente mais regulável e mais regulado. As empresas são capazes de modificar o ambiente digital para maximizar seus interesses econômicos, enquanto os governos podem obrigá-las a implementar alterações de código para fins regulatórios (Mayer-Schönberger, 2008, p. 8).

Embora Lessig destaque a importância da escolha individual, trata-se de uma escolha concebida a partir de uma lógica predominantemente mercadológica – a decisão do consumidor diante de alternativas de bens e serviços. O autor não esconde sua preferência por esse enfoque: sua teoria repousa, com frequência, sobre uma presunção favorável ao mercado. Não por acaso, a liberdade de escolha emerge como o valor fundamental de sua proposta teórica (Mayer-Schönberger, 2008, p. 9).

Lessig observa que a opacidade informacional no ambiente digital não apenas limita a capacidade de escolha dos usuários, como também favorece a intensificação do controle sobre o próprio ciberespaço. Quando os consumidores deixam de identificar alternativas viáveis, perdem a possibilidade de migrar para produtos concorrentes, o que, em última instância, estreita o campo de decisões disponíveis. Por essa razão, a transparência desponta como o segundo pilar de sua teoria, pois, sem ela, a liberdade de escolha torna-se meramente formal (Mayer-Schönberger, 2008, p. 9).

Embora reconheça que toda interação econômica comporte algum grau de assimetria informacional, Lessig sustenta que a escolha só é efetiva quando os agentes possuem acesso adequado às características essenciais do mercado. Na medida em que essa simetria não ocorre espontaneamente, caberia ao Estado intervir para promovê-la. Dessa forma, o autor concebe o mercado como arranjo institucional que depende da atuação regulatória para assegurar concorrência, reduzir opacidades e promover condições mínimas de justiça na distribuição inicial de recursos (Mayer-Schönberger, 2008, p. 12).

Esse modo de compreender o ciberespaço e suas dinâmicas repousa sobre dois pressupostos do determinismo tecnológico. De um lado, a premissa de que o mercado atua como força social capaz de moldar a tecnologia. De outro, a ideia de que o processo de inovação tecnológica produz efeitos lineares sobre a sociedade, relegando-a a um papel estritamente reativo: agentes econômicos inovam, e o corpo social apenas responde aos impactos decorrentes dessas transformações (Mayer-Schönberger, 2008, p. 27).

Tratando-se da regulação do código sobre os produtos ofertados por operadores de *bets* e cassinos virtuais, Goepfert nos dispõe de uma significativa descrição dos padrões técnicos desses jogos com alto potencial fiscalizatório, revelando que a aplicação dos postulados regulatórios de Lessig sobre o mercado em análise sujeitaria os entes regulados a um conjunto de requisitos voltados ao tratamento das tecnologias utilizadas pelo setor. Esses requisitos derivam de princípios fundamentais que buscam assegurar que dispositivos, plataformas e sistemas empregados na operação dos jogos mantenham características de justiça, segurança, proteção contra interferências externas, confiabilidade, auditabilidade e integridade, tanto para o Estado quanto para os usuários que participam das apostas (Goepfert, 2024, p. 115).

Embora não esgotem o conjunto de instrumentos regulatórios aplicáveis ao setor, esses padrões constituem balizas essenciais para o controle, para a verificação contínua, para o monitoramento técnico e para a proteção dos sistemas. Além disso, servem como referência para o desenvolvimento de novas formas de atuação do regulador, acompanhando a evolução

tecnológica e a complexidade crescente do mercado (Goepfert, 2024, p. 115). Em “A Regulação da Sorte na Internet”, Goepfert discorre sobre algumas práticas regulatórias de excelência que as jurisdições de regulação mais avançada sobre jogos de azar digitais possuem em comum.

O primeiro elemento usualmente considerado diz respeito à segurança física dos servidores que hospedam os *softwares* e demais aplicações da operadora. A salvaguarda dos *data centers* onde as aplicações são mantidas é condição para a preservação da continuidade dos jogos autorizados e para a mitigação de interferências externas de natureza física (Goepfert, 2024, p. 116).

Em seguida, destaca-se o requisito de testagem da integridade das plataformas. Esses testes devem alcançar resultados previamente definidos a partir de parâmetros de proteção ao consumidor e, em geral, são conduzidos por laboratórios e agências especializadas em análise e certificação de jogos de azar. A emissão de certificados de qualidade e segurança atesta que o produto avaliado passou por verificações relativas à integridade operacional, ao comportamento esperado dos sistemas e à resistência a tentativas de manipulação ou fraude (Goepfert, 2024, p. 116).

A identificação individualizada dos *softwares*, por sua vez, adquire função eminentemente regulatória. Ao atribuir a cada produto um identificador único, análogo a um cadastro individual, torna-se possível rastrear todo o histórico de autorização, testagem e conformidade, permitindo controle preciso ao longo de sua vida operacional (Goepfert, 2024, p. 117).

Goepfert também destaca o montante de informações disponibilizadas ao usuário durante a interação com a plataforma como tema de alta estima ao regulador. Sugere-se a exigência para que a interface apresente, de forma estável e sem interrupções, um conjunto mínimo de dados indispensáveis ao acompanhamento da atividade pelo jogador (Goepfert, 2024, p. 117).

A quantidade e a estabilidade das informações exibidas ao jogador durante sua interação com a plataforma também recebem destaque. Observa-se que o regulador tende a exigir que determinados dados permaneçam sempre acessíveis, como o saldo atualizado, o custo da participação na rodada, as condições de vitória, os resultados imediatamente anteriores, as opções disponíveis e a identificação da modalidade em execução. Esses elementos constituem o mínimo necessário para que o usuário compreenda o ambiente em que está inserido (Goepfert, 2024, p. 117).

No plano técnico mais profundo, impõe-se aos desenvolvedores a implementação de mecanismos de autenticação e verificação contínua do software, incorporando criptografia, códigos *hash*, certificados digitais, armazenamento distribuído – inclusive *blockchain* – e rotinas de *backup* seguro, ferramentas essenciais para assegurar a legitimidade das informações críticas e a integridade do sistema (Goepfert, 2024, p. 118).

A validação da memória e da programação crítica, embora sintetizada pelo autor, constitui domínio técnico altamente especializado. A complexidade dos diferentes modelos de segurança, arquiteturas tecnológicas e infraestruturas operacionais demanda *know-how* aprofundado pelos agentes da regulação, aptos a examinar modalidades diversas e sistemas com características técnicas heterogêneas (Goepfert, 2024, p. 119).

Sob a perspectiva jurídica, a interface da plataforma desempenha papel contratual: é o espaço onde o usuário toma conhecimento das regras que definem as situações de ganho e perda. Essas regras correspondem às cláusulas que estruturam a relação entre operador e jogador, razão pela qual precisam ser estáveis, claras e inteligíveis. Tanto certificadoras quanto reguladores avaliam a forma de apresentação dessas informações e estabelecem um padrão de comunicação destinado a atender públicos com diferentes níveis de familiaridade com o jogo, obrigando os operadores autorizados a buscar equilíbrio informacional que priorize a segurança jurídica do consumidor-apostador (Goepfert, 2024, p. 120-121).

No que se refere ao resultado das modalidades eletrônicas e online, a aleatoriedade ocupa posição central. Desde as primeiras formas de jogo presencial, a incerteza do desfecho integra a própria essência do contrato de jogo. Com o desenvolvimento de normas técnicas, tornou-se fundamental assegurar que os resultados permaneçam imprevisíveis e imunes a interferências. Para isso, utilizam-se algoritmos PRNG, modelos determinísticos capazes de produzir resultados suficientemente imprevisíveis para atender ao padrão exigido por autoridades reguladoras e por entidades internacionais (Goepfert, 2024, p. 121).

A segurança desses algoritmos depende de sua proteção contra intervenções externas. Assim, a incorporação de criptografia robusta busca evitar que padrões, repetições ou vulnerabilidades possam ser identificados por agentes mal-intencionados. Além disso, a execução do PRNG exige monitoramento constante, bem como variação periódica do valor inicial (*seeding*), geralmente com base em marcadores temporais, de modo a impedir qualquer possibilidade de mapeamento do comportamento do algoritmo. A imutabilidade dos resultados após sua geração constitui exigência indispensável (Goepfert, 2024, p. 122).

A transparência metodológica ocupa papel decisivo na regulação técnica. Em várias jurisdições, parâmetros como a porcentagem destinada a prêmios e a margem de lucro da operadora são previamente definidos pela autoridade reguladora, garantindo equilíbrio econômico e fornecendo ao jogador uma probabilidade verificável de ganho. A fiscalização depende da identificação exata da fórmula utilizada em cada modalidade, o que permite aferir sua coerência interna e a integridade da programação (Goepfert, 2024, p. 123).

O cálculo da porcentagem de retorno de uma modalidade, como ocorre nos *slot games*, exige a identificação exaustiva de todas as combinações possíveis dentro do ciclo de jogo e das probabilidades fixas associadas a cada uma delas. Sejam aquelas que resultam em pagamento parcial ou integral de prêmio, sejam as que não produzem qualquer ganho ao jogador. É igualmente necessário mapear mecanismos adicionais que interferem na dinâmica da modalidade, como símbolos responsáveis por multiplicadores de prêmio, elementos que alteram o fluxo do jogo e outros fatores presentes no ciclo, bem como as respectivas probabilidades de ocorrência. A partir dessa consolidação probabilística, torna-se possível determinar o percentual de retorno ao jogador. (Goepfert, 2024, p. 124).

No plano financeiro, as operações ligadas às plataformas (depósitos, apostas, pagamentos, saques) pertencem a um ambiente submetido a severo controle regulatório, fiscalização contínua e eventuais obrigações tributárias. No caso brasileiro, a supervisão é compartilhada pelo BCB e pelo COAF, a quem incumbe identificar indícios de lavagem de dinheiro e operações suspeitas (Goepfert, 2024, p. 125).

Nesse contexto, os operadores devem manter registros completos de todas as transações realizadas na plataforma, depósitos, apostas, pagamentos de prêmios, saques e demais operações, além de armazenar os dados pessoais dos usuários que as realizaram. A prática predominante no setor, tanto em modalidades online quanto presenciais, é a adoção de sistemas centralizados de coleta e armazenamento de dados transacionais e financeiros. Esses sistemas permitem registrar o histórico detalhado das operações, possibilitando auditorias eficazes, fiscalização regulatória e a implementação de controles internos e externos destinados a assegurar a integridade das modalidades ofertadas (Goepfert, 2024, p. 127).

Como reação às limitações do ciberpaternalismo, emerge a corrente do comunitarismo em rede (*network communitarianism*), que reconhece o caráter comunicacional expansivo do ciberespaço e possui pontos de contato com o ciberlibertarianismo, mas rejeita a autorregulação como a única forma adequada de governança. Seu principal expoente, Andrew Murray, fundamenta essa visão em conceitos oriundos da Teoria Ator-Rede e da Teoria dos Sistemas

Sociais, propondo um modelo mais dinâmico para compreender a articulação entre indivíduos, tecnologias e normas sociais (Miranda, 2019, p. 76).

A Teoria Ator-Rede, desenvolvida por Michel Callon e Bruno Latour, parte da premissa de que as comunicações sociais resultam de interações simultâneas entre elementos materiais e semióticos. Uma perspectiva que eleva o ambiente digital ao status de catalisador de processos de reorganização social, pois a arquitetura da rede altera continuamente as dimensões materiais, espaciais, temporais e conceituais das interações, redefinindo as formas pelas quais elas se constituem (Miranda, 2019, p. 77).

Nessa perspectiva, a comunicação ocorre por meio da redução da complexidade social, processo que seleciona apenas uma fração das informações disponíveis. O critério que orienta essa seleção é o significado, entendido como o elemento que permite ao sistema definir o que é relevante para sua continuidade operacional. A Teoria dos Sistemas Sociais, portanto, busca explicar de que modo essa filtragem se realiza e como diferentes sistemas articulam suas comunicações para possibilitar a interconexão funcional entre eles (Miranda, 2019, p. 78).

Diferentemente das redes tradicionais de telecomunicação ou radiodifusão, a Internet não possui um operador central responsável por sua coordenação. Ainda assim, sua arquitetura pode ser alterada: nada impede que a rede seja reconstruída segundo novos princípios de organização. Contudo, a migração de uma comunidade para uma infraestrutura remodelada depende do consentimento dos próprios usuários, uma vez que a rede se sustenta por sua adesão coletiva (Murray, 2008, p. 7).

A tese da autopoiese desenvolvida por Luhmann aprofunda o conceito biológico de sistemas vivos autônomos formulado por Humberto Maturana e Francisco Varela. Nessa abordagem, os sistemas sociais são concebidos como entidades autorreferenciais estruturadas a partir de sua própria lógica interna, rompendo com a tradição sociológica baseada na ação coletiva enquanto unidade fundamental. Para Luhmann, inexistente um centro organizador ou uma hierarquia rígida: há apenas subsistemas singulares e subsistemas dentro de subsistemas, todos surgindo sempre que ações se conectam. Em seu nível mais elementar, esse processo é denominado “interação” (Murray, 2008, p. 20).

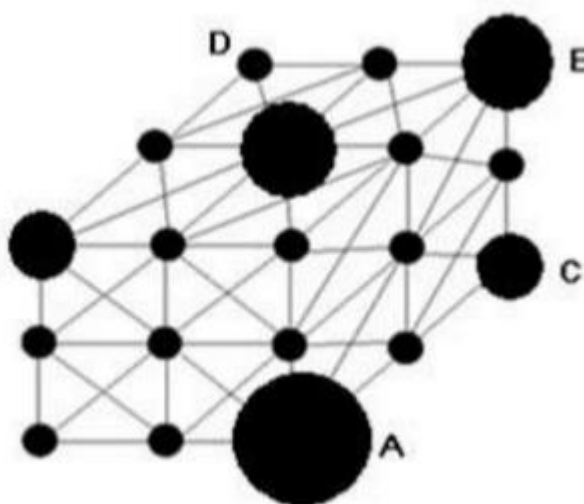
Com o aumento da complexidade das interações, esses arranjos se estabilizam e passam a formar subsistemas diferenciados, organizações, instituições ou corporações, dotados de especializações e identidades próprias. Cada subsistema define o seu “sentido” particular, isolando-se dos demais por meio da seleção do que considera comunicativamente relevante ou irrelevante. Esse mecanismo confere às organizações relativa autonomia, permitindo que

desenvolvam uma “vida própria” sustentada por seus processos de filtragem comunicacional. Assim, a redução da complexidade se torna a função central dos sistemas sociais, que se distinguem do ambiente ao estabelecer fronteiras comunicacionais entre si e os demais subsistemas. A comunicação, portanto, ocupa posição nuclear na teoria luhmanniana, pois os subsistemas evoluem mediante a incorporação seletiva de informações provenientes de outros sistemas (Murray, 2008, p. 20).

Nesse modelo, o controle é reinterpretado como um problema essencialmente comunicacional. Os subsistemas incumbidos de exercê-lo são cognitivamente abertos, na medida em que recebem e processam informações externas, porém permanecem operacionalmente fechados, conservando sua lógica interna e seu modo próprio de funcionamento (Murray, 2008, p. 21).

O primeiro ponto de crítica dirige-se à concepção lessiguiana do modelo New Chicago, que toma o indivíduo como unidade isolada sobre a qual incidem as quatro modalidades de regulação (leis, normas, mercado e arquitetura). Sob a perspectiva do comunitarismo em rede, tal abordagem é insuficiente. Para a Teoria Ator-Rede, o indivíduo constitui um nó dentro de uma malha relacional, conforme representada na (Figura 1); para a Teoria dos Sistemas Sociais, integra uma totalidade sistêmica. Em ambas as leituras, portanto, o indivíduo não pode ser analisado como elemento autônomo, mas sempre enquanto parte constitutiva de uma comunidade (Murray, 2008, p. 11).

Figura 1 - Representação de malha relacional com relativa gravidade dos nós



Fonte: Murray (2008, p. 25).

O segundo aspecto central do comunitarismo em rede é o reconhecimento de que o regulado — ou, mais amplamente, o conjunto de indivíduos que compõem a comunidade —

não ocupa posição meramente passiva diante das modalidades de regulação. Murray observa que as três primeiras modalidades (leis, normas e mercado) são profundamente ancoradas em processos sociais:

1. as leis resultam de escolhas realizadas por representantes socialmente legitimados;
2. as normas expressam valores compartilhados e estabilizados coletivamente;
3. os mercados traduzem em termos monetários dimensões sociais como demanda, escassez e atribuição de valor (Murray, 2008, p. 11).

Essa perspectiva, aplicada ao mercado brasileiro de apostas virtuais, evidencia que a regulação não se resume à imposição unilateral de regras jurídicas ou de soluções tecnológicas. Ao contrário, exige a consideração das interações contínuas entre plataformas, consumidores e comunidades de usuários, que desempenham papel ativo na formação de padrões de conduta, expectativas de segurança e práticas de consumo no ambiente digital. Murray, ao analisar essa fluidez normativa característica do ciberespaço, demonstra que ela não difere substancialmente das dinâmicas observadas no mundo físico: também aqui a regulação se constitui como processo dialógico entre indivíduos e sociedade (Murray, 2011, p. 277).

Por fim, importa destacar que a tecnologia não apenas molda práticas sociais, como igualmente é moldada por elas, em um processo de influência mútua que ultrapassa a metáfora da “mão invisível” como solução explicativa simplificadora (Mayer-Schönberger, 2008, p. 27).

Na perspectiva da Teoria Ator-Rede, o indivíduo constitui um nó material inserido em uma malha relacional; sob a ótica dos Estudos de Ciência, Tecnologia e Sociedade, integra um sistema. Em qualquer dessas leituras, não pode ser compreendido como elemento isolado, mas como parte de uma matriz mais ampla de conexões. Em outras palavras, o ponto destinado a representar o indivíduo deve sempre ser analisado a partir de sua inserção na comunidade. Ao examinar as modalidades de regulação propostas por Lessig, verifica-se que três delas (leis, normas e mercados) funcionam como expressões de mecanismos comunitários de controle. As leis são produzidas por representantes escolhidos pela coletividade; os mercados refletem, em termos monetários, as preferências dessa mesma coletividade quanto à escassez, valor e demanda; as normas, por sua vez, expressam a codificação de valores sociais partilhados. Murray denomina essas modalidades de “mediadas socialmente”, justamente porque atribuem ao indivíduo um papel ativo no processo regulatório. Assim, longe de figurar como um “ponto patético”, submetido a forças externas, o indivíduo emerge como “ponto ativo”, participante do próprio arranjo regulatório. Reconhecer que tais modalidades derivam sua legitimidade da

comunidade (matriz de pontos) significa compreender a regulação como processo dialógico, e não como mero conjunto de imposições externas (Murray, 2008, p. 11).

A partir desse modelo de matriz ativa, evidencia-se uma limitação da regulação fundada exclusivamente em código: ela pressupõe um diálogo com um único regulado, quando na verdade a relação se estabelece entre o regulador e uma coletividade plural. Mecanismos baseados em arquitetura, como filtros ou padrões técnicos, funcionam de forma mais eficaz quando dirigidos a indivíduos isolados, especialmente se dispõem de poucos recursos para resistir. Na prática, o cenário é mais complexo: todo artefato construído pode ser redesenhado ou desmontado, e controles baseados em código podem ser superados mediante o investimento e a coordenação de grupos inteiros de regulados (Murray, 2008, p. 16).

O ciberespaço, por sua vez, organiza-se como um conjunto de milhões de microcomunidades dotadas de objetivos e padrões próprios, muitas das quais formadas em torno de práticas antissociais ou mesmo ilícitas. Tais grupos demonstram pouca fidelidade a uma suposta “comunidade” geral da internet. Embora Sunstein tenha descrito esse fenômeno como um processo de balcanização, Murray argumenta que, na realidade, deve-se reconhecer que jamais existiu uma comunidade homogênea capaz de ser fragmentada. Para acomodar essa multiplicidade estrutural, o modelo de matriz ativa precisa ser revisto, de modo a considerar a sobreposição de diversas matrizes, nas quais os indivíduos (nós) participam simultaneamente de vários grupos (Murray, 2008, p. 16).

Nesse contexto, ganha relevo a discussão apresentada por Emily Laidlaw em “*A Framework for Identifying Internet Information Gatekeepers*”. A autora observa que os *gatekeepers* são aqueles agentes que controlam o fluxo de informações na rede. Como a amplitude dessa definição torna difícil distinguir quem efetivamente exerce esse papel, Laidlaw mobiliza a Teoria do Gatekeeper de Rede de Barzilai-Nahon, que adapta o conceito para o ambiente em rede. A partir desse referencial, *gatekeeping* é o processo de controle das informações à medida que atravessam determinado portal, e os *gatekeepers* são indivíduos ou instituições que exercem esse controle. O grupo relevante, portanto, define-se pela atividade desempenhada, embora seja evidente que nem todos os *gatekeepers* possuem o mesmo alcance ou impacto (Murray, 2008, p. 17-18).

Nos últimos anos, governos passaram a reconhecer a amplitude do poder de controle exercido pelos *gatekeepers* no ambiente digital, utilizando-os para isolar comunidades ou bloquear integralmente o acesso a determinados conteúdos. Grandes provedores de busca, por exemplo, tornaram-se alvo de práticas de controle externo. A disputa entre Google e governo

chinês, no início da década de 2010, ilustra esse movimento: ao se recusar a manter os protocolos de filtragem exigidos pelo Estado, o Google acabou se retirando de um mercado altamente lucrativo. Como reguladores tendem a recorrer crescentemente aos *gatekeepers* como seus representantes na contenção de atividades online, tanto os modelos tradicionais de governança do ciberespaço quanto as estruturas regulatórias anteriores tornam-se insuficientes diante desse novo arranjo (Murray, 2008, p. 18-19).

No mercado de apostas virtuais, a publicidade exerce função determinante tanto na formação da percepção pública quanto na indução de comportamentos de consumo. Em um ambiente digital marcado pela forte competição e por mecanismos algorítmicos de segmentação, as estratégias publicitárias das plataformas de apostas recorrem amplamente à adaptação contínua de suas mensagens, ajustando-as ao perfil individual do usuário e explorando, em muitos casos, sua vulnerabilidade informacional.

Nessa perspectiva, o debate regulatório sobre a publicidade não se limita a aspectos técnicos da comunicação comercial; ele envolve, de modo mais profundo, a compreensão de sua função social. À luz da Teoria do Interesse Público de Mike Feintuck, a publicidade deve ser entendida como instrumento de realização de valores públicos, especialmente no tocante à proteção do consumidor, à preservação da concorrência justa e à salvaguarda do bem-estar coletivo diante de práticas potencialmente lesivas. A atuação do Estado, portanto, não visa à supressão da atividade publicitária, mas à construção de limites que assegurem a compatibilidade entre o poder persuasivo da comunicação e o interesse público.

No setor de apostas virtuais, essa ponderação adquire relevância particular. As mensagens veiculadas pelas plataformas, ao associar o jogo ao entretenimento e à promessa de ganhos financeiros, tensionam a linha que separa a liberdade de iniciativa da responsabilidade social inerente à comunicação comercial. Daí a necessidade de uma intervenção regulatória orientada por valores públicos e sensível aos riscos que emergem da interação entre publicidade, comportamento do consumidor e vulnerabilidades digitais.

No contexto das mídias sociais e da economia digital, Philip Kotler propõe uma leitura sistematizada do percurso do consumidor por meio dos “cinco As” (assimilação, atração, arguição, ação e apologia) modelo que evidencia o papel ampliado das comunidades e das conexões sociais na construção de preferências e na defesa de marcas. Tal abordagem desloca o foco da fidelização tradicional para uma lógica de engajamento contínuo, na qual a relação de consumo se configura como processo comunicacional interativo e circular (Kotler apud Miranda, 2019, p. 47).

Em “Marketing 4.0”, Kotler aprofunda essa dinâmica ao definir como objetivo central da obra orientar profissionais de marketing na condução dos consumidores da simples exposição à marca para a defesa ativa dela. O autor identifica três núcleos de influência que moldam as decisões de compra: a influência própria, derivada das experiências anteriores do consumidor e de suas interações diretas com diversas marcas; a influência dos outros, associada às relações com os indivíduos de maior proximidade e comunidades digitais; e a influência externa, materializada nas mensagens estrategicamente difundidas por campanhas publicitárias, equipes de vendas e serviços de atendimento (Miranda, 2019, p. 48).

A convergência entre o influenciador digital e a marca comercial ilustra um fenômeno marcante da economia contemporânea da atenção. Nessa lógica, indivíduos passam a atuar como agentes comunicacionais dotados de identidade mercadológica própria. Conforme analisa Issaaf Karhawi, o influenciador contemporâneo ultrapassa a esfera digital: estampa capas de revistas, protagoniza campanhas televisivas, participa de listas de best-sellers e associa sua imagem a grandes marcas. A identidade pessoal transforma-se, assim, em ativo econômico, negociável e monetizável no mercado simbólico da visibilidade (Miranda, 2019, p. 52).

Do ponto de vista econômico, as empresas se beneficiam ao estabelecer parcerias com esses novos profissionais da comunicação, não apenas pela ampliação de sua presença digital, mas também pela transferência de capital simbólico, isto é, pela incorporação do prestígio e da autenticidade percebida na imagem do influenciador aos produtos ou serviços ofertados. A atuação de influenciadores como mediadores de confiança em um setor de alto potencial de risco social (marcado pela assimetria informacional e pela vulnerabilidade comportamental dos consumidores) evidencia a necessidade de uma regulação que contemple o poder persuasivo e o alcance socioeconômico desses agentes. A personalização da mensagem publicitária, aliada à aparente espontaneidade do discurso do influenciador, cria uma zona cinzenta entre comunicação autêntica e publicidade disfarçada, dificultando a identificação de conteúdos patrocinados e a proteção do interesse público.

No Brasil, essa tensão entre o código tecnológico e o código jurídico, remetendo à dicotomia lessiguiana de Códigos das Costas Leste e Oeste, manifesta-se de modo expressivo, justamente, na regulação do marketing de influência nas redes sociais. Um exemplo ilustrativo é a responsabilização de plataformas digitais em ações civis públicas voltadas à retirada de conteúdos do YouTube, mesmo quando o conteúdo contestado não contraria de forma explícita os termos de uso da empresa (Miranda, 2019, p. 83). Situações desse tipo revelam a zona de contato entre regulação social, técnica e jurídica, particularmente relevante em setores sensíveis

como o de apostas virtuais, em que a tutela do consumidor e o controle da publicidade se entrelaçam.

Devidas a tais fragilidades, o Conar se mobilizou, ainda no fim de 2023, pela publicação de um 10º anexo ao Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBAP), focada na criação de diretrizes para o marketing de casas de apostas autorizadas que se adiram ao princípio de proteção da criança e do adolescente e ao princípio da identificação publicitária. A elaboração da norma foi subsidiada por um extenso benchmarking dos códigos de publicidade de apostas de diferentes países, como Alemanha, Austrália e Reino Unido, referências de boas práticas regulatórias sobre o setor dos jogos de azar nos espaços virtuais (Conar, 2023, p. 19).

Um importante aspecto do Anexo X do CBAP é a reafirmação do princípio da identificação publicitária nos termos previstos no Guia de Publicidade por Influenciadores Digitais. “A natureza publicitária divulgado por um influenciador deverá ser ostensiva e distinguível do conteúdo editorial circundante, devendo ficar clara de pronto ao consumidor a sua característica comercial” (Conar, 2023, p. 5). Porém, apesar do adequado desenho normativo, denota-se a ausência de mecanismos de *enforcement* por parte dos órgãos reguladores, como a SPA, para extrapolar limiares de conformidade que a autorregulação tem a oferecer.

Assim como o modelo de Lessig reconhece a interdependência entre instrumentos regulatórios, Feintuck enfatiza que o verdadeiro interesse público só se realiza mediante um equilíbrio entre eficiência econômica, justiça social e legitimidade democrática. Desse modo, a regulação da publicidade e das apostas virtuais no Brasil deve se orientar não apenas pela observância de normas legais, mas também por mecanismos institucionais e técnicos que promovam a transparência, previnam abusos e assegurem a proteção de consumidores em ambientes digitais cada vez mais complexos e persuasivos.

Revisados todos os elementos trazidos acima, conclui-se que a aplicação prática da Teoria Regulatória do Interesse Público sobre o mercado regulado de apostas de quota fixa, no Brasil, somente poderia se dar a partir de uma arquitetura de governança regulatória cujos processos e arranjos interinstitucionais e hierárquicos priorizassem a mitigação dos danos que a exploração dessas atividades, inerentemente, provocam na saúde financeira familiar e na saúde mental dos cidadãos usuários, sobretudo os oriundos de classe socioeconômica inferior. O ângulo de ataque do Estado brasileiro sobre as externalidades negativas induzidas pelo jogo irresponsável tem sua eficácia subordinada à capacidade de articulação do seu órgão regulador, seja a SPA/MF, ou seja a SNAEDE/MESP, perante os entes regulados e órgãos públicos que

atuam diretamente em funções de fiscalização, monitoramento e promoção dos direitos fundamentais assegurados no art. 5º da CRFB, com fins de tecer uma malha institucional de prevenção a fraudes financeiras e fraudes contra o consumidor, somado à atenção primária à saúde do jogador problemático.

Considerando que o objeto em análise é um mercado regulado com menos de um ano de existência, é preciso admitir que o exercício regulatório desempenhado pela SPA/MF, em especial, tem demonstrado evidentes sinais de maturidade, como se comprova pelo total cumprimento da Agenda Regulatória de 2024, que preparou todo o terreno normativo para a devida regulamentação dos operadores autorizados assim que se inaugurou a fase regulada do setor. Porém, ainda se observam múltiplas lacunas regulatórias, manifestadas na forma de desamparo ao consumidor e desvalimento à ordem econômica nacional, que carecem de devida resposta pelos entes responsáveis, seja pelo Estado, seja pela mobilização voluntária das associações representativas de operadoras dos jogos.

CAPÍTULO 3 – ATUAIS DESAFIOS DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA SOBRE O SETOR DE APOSTAS DE QUOTA FIXA

Em um ensaio de 2013, o filósofo espanhol Paul B. Preciado traz apontamentos sobre a dependência neuroquímica na era da telecomunicação a partir das manifestações da Federação Estadunidense de Psiquiatras favoráveis à criação de um centro virtual de reabilitação para usuários adictos do jogo *mobile Candy Crush Saga*:

“O jogo estabelece um circuito fechado entre o cérebro límbico que administra a memória afetiva, a mão e a tela. O Candy Crush não é um jogo de aprendizado que treina e melhora habilidades do jogador. É simplesmente um jogo de azar instalado no mais acessível e próximo de nossos tecno-órgãos externos: o telefone celular. Las Vegas na palma da sua mão. O objetivo do Candy Crush não é ensinar nada ao jogador, mas capturar a totalidade de suas capacidades cognitivas durante um determinado tempo e apropriar-se de seus recursos libidinais, fazendo da tela do celular uma superfície masturbatória sub-rogada.”

(Preciado, 2020, pp. 102-103).

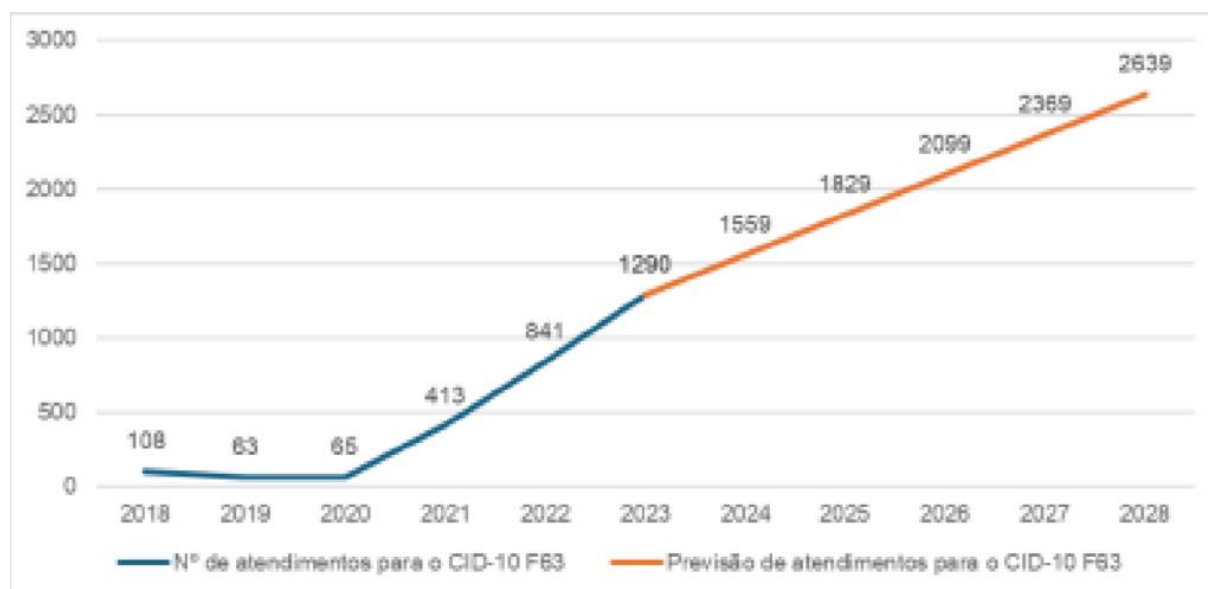
As mecânicas basilares dos jogos *mobile* gratuitos do gênero “casual”, como *Candy Crush Saga*, apresentam-se como uma adaptação otimizada das mecânicas de jogos de caça-níqueis com o objetivo de ampliar ao máximo o tempo de retenção potencial do usuário que, por sua vez, gera receita para a desenvolvedora a partir da compra de vidas suplementares que o permite estender o tempo de cada sessão dentro do jogo (Preciado, 2020, p. 104). Da mesma forma, o design de software de caça-níqueis virtuais atualmente consumidos por dezenas de milhões de brasileiros apresentam-se como adaptações otimizadas daquelas de jogos *mobile* “casual”.

O usuário brasileiro de aparelhos celulares tende a possuir familiaridade com o painel preenchido por ícones sortidos que, dependendo da disposição e do agrupamento formado por esses ícones, recompensa o usuário com pontos que se acumulam, feixes coloridos giroscópicos e uma animação de comemoração de um personagem cartunesco afeiçoável, enquanto acordes em sétima maior tocam ao fundo. Porém, a novidade é que os pontos de *slot games* digitais, como o Tigrinho - nome popular do *Fortune Tiger* e versões correlatas -, é o dinheiro depositado pelo próprio usuário no início da partida, que pode ser multiplicado caso o painel seja preenchido pelos agrupamentos certos de determinados ícones.

Cada rodada ou “giro” de jogos dessa modalidade pode ser programado para durar menos de um segundo, trazendo uma camada adicional de dinamicidade ao jogador, a quem são dadas as condições de apostar várias vezes na multiplicação de seu dinheiro dentro de períodos curtos de tempo e em momentos tidos como oportunos para tal atividade, como a espera na parada de ônibus, uma vez que o único requisito técnico para que a rodada se complete é o aparelho do usuário estar conectado em uma rede móvel estável. No entanto, as probabilidades reais do jogador ser agraciado com combinações de ícones com fator multiplicador significativo são propositadamente reduzidas pelos operadores do jogo, levando o jogador a inevitavelmente sofrer prejuízos financeiros a médio e longo prazo.

Tendo em vista todos esses elementos, apreende-se que tais jogos possuem alta capacidade de aprisionar seus usuários em ciclos comportamentais que culminam no jogo patológico, conforme as caracterizações da 10ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-10). Denota-se o imenso impacto que a exploração dessa atividade pode trazer aos seus consumidores a partir da evolução do número de atendimentos por Jogo Patológico no Brasil (Figura 2):

Figura 2 - Evolução do número de atendimentos para a CID-10 F-63 (Jogo Patológico) segundo o Sistema de Informações Ambulatoriais do Ministério da Saúde



Fonte: Brasil (2025, p. 23)

Este capítulo propõe-se a identificar os contornos da malha regulatória brasileira do mercado de apostas de quota fixa (do qual os caça-níqueis virtuais fazem parte), o grau de maturidade da governança regulatória do órgão coordenador dessa rede, e as principais lacunas

regulatórias que o Estado brasileiro atualmente se depara, sob o prisma da Teoria Regulatória do Interesse Público, sobre o setor em análise. O capítulo se encerra com propostas de otimização da governança regulatória sobre esse mercado, com base no arcabouço teórico apresentado no capítulo anterior.

3.1. Arquitetura de Governança Regulatória do Setor de Apostas de Quota Fixa

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabeleceu a atual política de governança da administração pública federal. A legislação refere como princípios da governança pública: a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência (Brasil, 2017). Tais princípios servem de bússola para as decisões realizadas pela alta administração e para a condução dos órgãos administrativos federais em consonância com as diretrizes definidas no art. 4º do mesmo decreto:

- “I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.”

(Brasil, 2017)

Com a mesma intenção, a ABAR (Associação Brasileira de Agências Reguladoras) define a governança regulatória a partir de 5 dimensões: “ambiente institucional do sistema regulatório; arranjo institucional; formulação regulatória e processo decisório; eficácia e efetividade regulatórias; e participação social, prestação de contas e transparências” (Jantalia; Bello, 2023, p. 1331). Assim, é de praxe desse conceito que a função regulatória de determinado setor abranja um conjunto de mecanismos e instituições que ultrapassem as limitações inerentes do respectivo órgão regulador, mas tal órgão conserva a liderança em todos os processos integrados à função regulatória do setor.

Como visto no primeiro capítulo, a Lei nº 14.790/2023 atribuiu a função de órgão regulador do setor de apostas de quota fixa para o Ministério da Fazenda, sob a forma da SPA/MF, criada em janeiro de 2024. Porém, a elevada dinamicidade das inovações tecnológicas que fundamentam os produtos desse mercado, bem como a alta demanda pela aplicação de soluções para enfraquecimento de empresas e portais irregulares, pela fiscalização da conformidade tributária, publicitária e social dos entes regulados, invoca demais órgãos da Administração Pública brasileira a cumprir determinados deveres que os posicionam como agentes complementares da regulação do setor.

Em síntese, a SPA não se limita ao único ente regulador do mercado em apreço, sendo mais preciso trata-lo como coordenador de políticas regulatórias, possuindo prerrogativas de estabelecer ACTs com demais órgãos públicos e ser incluído em órgãos colegiados de elaboração de políticas nacionais, de modo a otimizar sua governança regulatória e elevar a qualidade regulatória do setor. Da mesma forma, o mercado de apostas de quota fixa não é o único objeto de atenção da SPA, sendo também responsável pela regulação de promoções comerciais, distribuição gratuita de prêmios, sorteios filantrópicos, loterias e captação antecipada de poupança popular (Brasil, 2024).

De todo modo, a mera definição de órgão regulador específico denota uma arquitetura de governança regulatória do setor significativamente centralizada. Ao mesmo tempo, a disparidade entre a transversalidade das consequências da exploração de jogos de azar, ainda que no contexto regulado, e as limitações da atuação de um órgão regulatória sem o mesmo grau de autonomia administrativa e financeira de uma agência. Minc argumenta que o primeiro ano de existência da SPA/MF indica uma regulação que priorizou o aspecto arrecadatário em preterição à articulação interinstitucional adequada para a mitigação dos riscos relativos à saúde público, como ludopatia, à ordem financeira nacional, como o superendividamento de unidades familiares, e à proteção da criança e do adolescente (Minc, 2025, p. 7).

A autora fundamenta seu ponto trazendo dados do e-Agendas que demonstram a assimetria nos acessos que a SPA acionou com entidades setoriais, como o IBJR e a ANJL, sendo esses muito mais frequentes, ao longo de todo ano de 2024, se comparado com as únicas quatro reuniões técnicas (em um universo de 179 encontros contabilizados no período) programadas dos gestores da Secretaria com órgãos de defesa do consumidor e de saúde pública (Minc, 2025, p. 9). Uma disparidade que reflete a ausência de deliberação do PL 3626/2023 nas Comissões de Saúde e de Defesa do Consumidor em qualquer das Casas Legislativas Federais.

O foco arrecadatário também se evidencia a partir dos aspectos da modelagem regulatória judicializados durante o período que antecedeu o lançamento do setor regulado. As ADIs (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 7721 e 7640, de relatoria do Min. Luís Fux, solicitavam a declaração de inconstitucionalidade da Lei das Bets por um ângulo de ataque relativo a ofensas aos princípios de proteção à livre concorrência (a proibição da concessão de exploração de serviços lotéricos a um mesmo grupo econômico em mais de um estado, prevista no art. 35-A da Lei nº 13.756/2018, inclusa pela Lei das Bets) e de igualdade tributária e probidade fiscal (a falta de exigência de regularidade fiscal sobre o ISS não pago pelas casas de apostas desde a legalização das apostas de quota-fixa) (Higídio, 2025).

Em síntese, a arquitetura de governança regulatória sobre o setor de apostas de quota fixa segue aquém à transversalidade dos riscos suscitados por características inerentes deste mercado. Em dezembro de 2024, na ocasião da oitiva do Secretário da SPA, Régis Dudena, para a CPI das Bets, contabilizava-se um quadro de pessoal de 68 agentes públicos lotados na Secretaria para lidar com todas as atribuições do órgão, sendo 37 servidores, 6 estagiários e 25 terceirizados, enquanto a Secretaria se ramifica nas subsecretarias de autorização, ação sancionadora, e monitoramento e fiscalização (Senado, 2025, p. 365). A reordenação da Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda, em outubro de 2025, formalizado através do Decreto nº 12.677/2025, não incluiu a criação de novos cargos na SPA (Brasil, 2025), potencializando o risco de estagnação no ritmo de produção relativo às atividades previstas pela Agenda Regulatória vigente que, como veremos mais a frente, detém significativa maior complexidade, se comparada com a Agenda anterior.

No entanto, observa-se o esforço da SPA de compensar seu alcance limitado através da construção colaborativa de soluções com demais órgãos da administração pública federal cujas funções conversam com as da Secretaria. Já foi discutido, no primeiro capítulo, o ACT firmado com a Anatel a respeito da responsividade pela repressão às plataformas não autorizadas através dos bloqueios dos sites irregulares em funcionamento. Da mesma forma,

demais relações interinstitucionais foram estabelecidas por iniciativa da SPA e tem rendido bons frutos para a otimização de sua atividade regulatória. Um exemplo é o Sigap, desenvolvido pelo Serpro, que monitora todas as operações financeiras envolvendo casas de apostas autorizadas. A partir do Sigap, a SPA é alimentada diariamente com todas as informações referentes às apostas realizadas, aos apostadores e à destinação final dos montantes recolhidos pelas operadoras, facilitando a identificação de quaisquer irregularidades eventuais e promovendo o *compliance* público do setor (Agência Gov, 2025).

Além disso, a SPA demonstra aproveitar a boa relação construída com entidades setoriais, como a ANJL, para a obtenção transparente de informações dos entes regulados. Em setembro de 2025, um ACT foi firmado entre Secretaria, Anatel e a própria ANJL cujo plano de trabalho volta-se para a maior celeridade na detecção e no bloqueio de sites irregulares de operadores não autorizados (Agência SPA, 2025). O laboratório virtual desenvolvido a partir desse ACT aponta para uma aplicação mista de ambas as teorias de regulação de ciberespaços expostas no capítulo anterior. A metodologia de funcionamento do laboratório integra arquitetura técnica, capacidade investigativa e governança colaborativa. A análise de vulnerabilidade e suporte à execução mais célere de ordens de bloqueio a partir da identificação de características específicas dos códigos de plataformas ilegais encontra eco na teoria de Lessig de regulação baseada na intervenção da arquitetura técnica. Ao mesmo tempo, não se forma um confronto dicotômico entre “Código de Costa Leste” e “Código de Costa Oeste”.

Ao mesmo tempo, o entendimento sistêmico de operação do mercado de jogos de azar digitais privilegia uma abordagem em rede conforme idealizada por Murray. O laboratório não aparenta ser um mero instrumento vertical de coerção, mas um espaço de coordenação entre múltiplos atores que compartilham fluxos de informação e fortalecem controles distribuídos entre autoridades, provedores e operadores autorizados, transformando o ACT, também, em um mecanismo de legitimação social.

Essa medida tem consonância com a recente adesão da SPA ao Rede-Lab (Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro), coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Algo a ser considerado, objetivamente, um avanço institucional relevante, visto que integra a Secretaria a um ecossistema capaz de ampliar sua capacidade técnica de análise e o intercâmbio de inteligência com outras unidades especializadas (Agência MF, 2025). Contudo, essa evolução reafirma o ponto já levantado por Minc, sobre o caráter notavelmente operacional e fiscalista da governança regulatória vigente

na SPA. Em outras palavras, reforça a eficiência técnica sem, necessariamente, deslocar o órgão de sua função primordialmente executiva.

3.2. LACUNAS REGULATÓRIAS DA SPA/MF

O modelo decisório da Secretaria de Prêmios e Apostas demonstra-se acentuadamente concentrado, assentado quase que exclusivamente na edição de portarias pelo titular da pasta. Diferentemente das agências reguladoras tradicionais, dotadas de diretorias colegiadas, tomada pública de subsídios em abundância e processos decisórios multiportas definidos em cadeias de valor plurais, a SPA opera sob uma configuração verticalizada que produz um regime de governança, em tese, mais ágil e responsivo, mas reduz a diversidade de perspectivas na tomada de decisão, afastando-se, por exemplo, do modelo sancionatório da pirâmide responsiva, algo capaz de prejudicar, a médio e longo prazo, o *compliance* público.

Substitui-se processos colegiados capazes de construir consensos e conferir maior previsibilidade ao setor por atos administrativos unipessoais e infralegais, no qual a coerência normativa depende da capacidade operacional de uma única autoridade. Minc acusa a SPA de conter uma modelagem de governança paradoxal, em que “dispõe de um marco normativo em expansão, mas carece de capacidade institucional para convertê-lo em proteção concreta aos consumidores” (Minc, 2025, p. 17). Devido à ausência de ferramental de responsabilização efetiva capaz de compor uma pirâmide de sanções consolidada, o *enforcement* acaba sendo delegado aos sistemas administrativos, como os Procons, assim sustentando certo grau de imunidade às operadoras que se envolvem em práticas abusivas recorrentes (Minc, 2025, p. 18).

Em outras palavras, esse arranjo institucional, embora funcional para a implementação de normas em um mercado emergente, abre lacunas significativas na governança regulatória da Secretaria. Entre os desafios mais evidentes estão a ausência de diretrizes sistematizadas de jogo responsável, a insuficiência de parâmetros robustos de proteção ao consumidor e de medidas de mitigação aos riscos de superendividamento e de desenvolvimento de comportamentos aditivos, como a ludopatia. Soma-se a isso a urgência de disciplinar a publicidade veiculada pelo setor, no sentido de impedir peças que associem as apostas à geração de renda, restringir toda comunicação de operadores a crianças e adolescentes, e controlar mecanismos de persuasão excessiva.

Todos esses temas foram objeto tanto de inquéritos conduzidos pela CPI das Bets, ao longo fim de 2024 e primeiro semestre de 2025, assim como julgamentos no STF, relatórios do

TCU e de um GTI, e diversas declarações críticas de associações civis ao modelo de regulação vigente. A convergência de todos esses debates durante os primeiros meses desde a inauguração do mercado regulado de apostas de quota fixa evidenciam vontade política para a estruturação de uma arquitetura responsiva à altura dos custos sociais de uma atividade econômica que, desde 2023, mostra-se incontornável ao longo do dia a dia de boa parte da população brasileira.

A Agenda Regulatória da SPA para 2025-2026 foi formalizada pela Portaria SPA/MF nº 817, de 15 de abril de 2025, e organiza treze temas prioritários distribuídos em eixos estratégicos claros: promoção do jogo responsável e mitigação de danos; promoção de um ambiente regulatório equilibrado, transparente e observável; e fortalecimento nacional da regulação e da fiscalização (Brasil, 2025). Entre as ações programadas, destacam-se medidas concretas pelas quais se criaram condições de preencher as lacunas regulatórias elencadas neste item: a implementação de uma plataforma nacional de autoexclusão e de impedimento de apostas, a revisão do regime sancionador aplicável a operadores, a definição de certificações técnicas mais rígidas para provedoras de jogos e a regulamentação de estúdios online, além da criação de bases de dados para cruzamento de práticas irregulares e compartilhamento de informações entre órgãos administrativos com poder de polícia (Brasil, 2025).

A proposta inicial da Agenda Regulatória foi objeto de consulta e audiência públicas realizadas no início do ano, o que ajudou a reforçar a legitimidade técnica na definição de um roteiro normativo que visa gerar previsibilidade ao setor. Dito isso, é sintomático o início da vigência da Agenda coincidir com a publicação do relatório final do GTI de Saúde Mental e de Prevenção de Danos do Jogo Problemático. Uma iniciativa coordenada pela SPA/MF que marcou um surpreendente ponto de inflexão institucional ao consolidar sete ações estruturantes que traduzem uma governança regulatória orientada pelo interesse público.

Entre as medidas previstas estão: (1) Elaboração de modelo de autoteste da saúde padronizado; (2) Desenvolvimento e adoção de um autoteste padronizado de saúde mental, com aplicação pelas plataformas de apostas; (3) Qualificação de 20 mil profissionais da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) por meio de curso autoinstrucional, para melhor acolher apostadores com comportamentos de risco; (4) Estabelecimento de diretrizes mínimas de atendimento ao apostador no SUS, garantindo fluxos clínicos de cuidado; (5) Campanhas educativas e comunicação pública sobre integridade esportiva, manipulação de resultados e riscos das apostas; (6) Veiculação de campanha de comunicação institucional; e (7) Instalação de um Comitê Permanente para monitoramento e continuidade das ações do GTI (Brasil, 2025, p. 6). Essas ações foram concebidas a partir de rodadas de reuniões onde também estavam

presentes representantes dos Ministérios da Saúde, Esporte e Comunicação Social da Presidência da República.

Nesse contexto, a agenda do GTI dialoga diretamente com a Teoria Regulatória do Interesse Público: ao considerar a regulação não apenas como imposição normativa, mas como instrumento para concretizar valores fundamentais previstos na CRFB, as medidas formuladas no relatório institucionalizam uma regulação com características responsiva, preventiva e participativa. A autoexclusão centralizada, por exemplo, não é apenas um mecanismo de controle individual, mas expressão de solidariedade social, ao oferecer proteção real aos usuários vulneráveis. A capacitação de profissionais do SUS e a norma de atendimento mínimo consolidam a integração da Rede de Atenção Primária à Saúde à malha regulatória do setor de apostas, assegurando que as externalidades negativas deste mercado não sejam relegadas à iniciativa privada ou ao *laissez-faire* regulatório (Brasil, 2025, p. 15).

O autoteste e os materiais educativos reforçam a dimensão epistemológica da regulação: não havendo previsão de eficácia a partir da proibição, é necessário informar, habilitar e capacitar os consumidores-apostadores para que se mitiguem os danos decorrentes da assimetria informacional inerente. Por fim, o Comitê Permanente indica uma governança institucional de longo prazo, mais duradoura que ciclos políticos, capaz de construir legitimidade social contínua (Brasil, 2025, p. 20). Em suma, o plano de ação do GTI fortalece a função social da regulação das apostas, traduzindo-se em prática regulatória que efetivamente reflete os princípios do interesse público.

Há evidentes entraves políticos e orçamentários que impedem, no momento, a estruturação de uma agência reguladora que exerça as funções da SPA na magnitude que as demandas do mercado e da sociedade apresentam. Justamente por isso, urge a exploração de soluções interinstitucionais que absorvam a perícia técnica e científica de áreas que conversem com os impactos do setor regulado. Nesse sentido, deve-se reconhecer que a contribuição do Dr. Hermano Tavares, psiquiatra pioneiro nos estudos de jogo patológico no Brasil e coordenador do Ambulatório do Jogo Patológico do Instituto de Psiquiatria da Universidade de São Paulo (IPq-USP), foi decisiva para a definição e uniformização dos instrumentos diagnósticos incorporados ao relatório final do GTI de Saúde Mental e Prevenção de Danos do Jogo Problemático. Sua participação garantiu que o Grupo adotasse uma abordagem clínica ancorada em evidências e compatível com padrões internacionais, evitando a fragmentação metodológica que historicamente dificultava a identificação precoce de comportamentos aditivos relacionados ao jogo. Tavares defendeu a necessidade de um protocolo nacional

padronizado (recomendação que aparece explicitamente no relatório) sustentado no uso de escalas validadas, tais como o NODS e o PGSI, aplicáveis tanto em ambiente clínico quanto digital (Brasil, 2025, p. 12). Essa orientação serviu de base para a estruturação do autoteste nacional previsto pela SPA, cujo desenho busca equilibrar sensibilidade diagnóstica com acessibilidade, permitindo que plataformas de apostas identifiquem perfis de risco sem violar direitos de personalidade. Sua intervenção também reforçou o papel do SUS como *locus* primário de acolhimento, propondo fluxos clínicos e diretrizes que evitam o encaminhamento tardio, notavelmente um dos fatores que agravam a evolução para a ludopatia.

Além do GTI, o Dr. Hermano Tavares também desempenhou papel essencial na elaboração dos subsídios técnicos utilizados pelo Tribunal de Contas da União no processo TC nº 024.852/2024-4, que avaliou os riscos decorrentes da expansão do mercado de apostas no país e a insuficiência das políticas públicas até então existentes. Sua análise destacou a urgência de métricas diagnósticas uniformes para orientar a atuação estatal, pois a ausência de padronização dificultava tanto a fiscalização quanto a avaliação de impacto das políticas de prevenção. O TCU incorporou essa crítica ao recomendar ao Ministério da Fazenda e à SPA a adoção de indicadores clínicos consistentes, integrados a bases governamentais, de modo a subsidiar decisões regulatórias e mapear populações vulneráveis. Assim, Tavares contribuiu para consolidar um modelo de governança regulatória que transcende a lógica exclusivamente arrecadatória e incorpora, no centro da ação estatal, a proteção da saúde mental.

O especialista traz uma leitura crítica da expressão “jogo responsável”, afirmando carregar, em si, uma orientação normativa que tende a deslocar para o indivíduo a tarefa de controlar riscos estruturais inerentes às apostas. Nesse contexto, algumas campanhas do setor acabam reforçando a chamada “falácia da decisão informada”, segundo a qual bastaria ao jogador ter pleno conhecimento das probabilidades de ganho e perda para agir racionalmente (Brasil, 2025, p. 10).

A literatura especializada demonstra que tal pressuposto não se sustenta quando se trata de pessoas vulneráveis ou já afetadas por padrões aditivos. Mesmo com informações completas, a capacidade de escolha fica comprometida. Em razão disso, a dinâmica do jogo rompe a ideia de “entretenimento” no sentido usual. Diferentemente do que ocorre em atividades recreativas convencionais, como frustrar-se na decisão de ir assistir a um filme ruim, cujo prejuízo é limitado ao valor do ingresso. A aposta perdida tende a gerar um movimento psicológico de “recuperação” que altera radicalmente o vínculo do indivíduo com a atividade (Brasil, 2025, p. 10).

Uma vez deflagrado esse impulso de retomada, instala-se o que Dr. Tavares descreve como “ponto de não-retorno”, no qual o jogo deixa de ser percebido como lazer e passa a ser interpretado como uma operação de ganhos e perdas, frequentemente aproximada, de forma inadequada, de um investimento financeiro. A expectativa de reverter o prejuízo, combinada com probabilidades estatisticamente desfavoráveis, intensifica padrões compulsivos, sobretudo entre pessoas que já apresentam sinais de dependência (Brasil, 2025, p. 10-11).

Origina-se daí a crítica à responsabilização exclusiva do apostador. Como observa a literatura clínica, informação não garante autodeterminação em contextos de vulnerabilidade. Por isso, a noção de responsabilidade deve ser distribuída entre três polos: (i) o consumidor-apostador, que precisa receber informações claras e não ser exposto a mecanismos enganosos; (ii) o fornecedor, obrigado a evitar práticas manipulativas, sobretudo no ambiente digital e na veiculação de peças publicitárias; e (iii) o Estado, nas suas funções regulatórias de fiscalização e monitoramento do setor (Brasil, 2025, p. 11).

Nesse sentido, há uma série de medidas apresentadas pelo psiquiatra que merecem consideração enquanto sugestões de alinhamento da governança regulatória sobre o setor de apostas de quota fixa à Teoria Regulatória do Interesse Público, várias delas já vigendo em mercados mais maduros, como Holanda, Bélgica e França. A primeira diretriz propõe que toda operação de apostas no país seja vinculada ao CPF do apostador, permitindo que o volume anual de apostas seja confrontado com as informações contantes na declaração de imposto de renda (Brasil, 2025, p. 11).

Movimentações incompatíveis com a capacidade econômica declarada deveriam ensejar verificação pelo órgão competente e, afastadas hipóteses de ilícitos como lavagem de dinheiro ou fraude, o indivíduo seria orientado ou encaminhado para um serviço de atendimento especializado. Soma-se a isso a recomendação de restrição temporal: transações financeiras envolvendo apostas (depósitos, pagamentos ou ofertas de bônus) seriam inviabilizadas entre 0h e 8h, período associado à maior impulsividade do jogador (Brasil, 2025, p. 11).

Dr. Tavares também sugere um limite diário e mensal de dispêndio, previamente definido pelo jogador, com teto máximo proporcional à renda estimada (até 1% por dia e 4% por mês). No campo da comunicação publicitária, o psiquiatra propõe a vedação de publicidade em meios de grande alcance e a retirada de conteúdos que apresentem o jogo como forma de investimento ou como fonte de renda em ambientes digitais voltados ao público jovem, a exemplo das vedações relativas ao álcool e ao tabaco (Brasil, 2025, p. 11).

Outras medidas incluem controle rigoroso para impedir apostas por menores de 18 anos, a criação de um sistema de autoexclusão administrado por uma entidade independente, além da oferta ampliada de instrumentos de psicoeducação, autoavaliação e acolhimento para pessoas que já apresentam sinais de envolvimento problemático (Brasil, 2025, p. 11-12).

O conjunto de recomendações se finaliza com iniciativas voltadas ao cuidado em saúde mental e ao aprimoramento da regulação técnica do setor. A rede de atenção psicossocial, especialmente os CAPS (Centros de Atenção Psicossocial), deveria ser capacitada para identificar e tratar indivíduos com diagnóstico de transtorno do jogo, enquanto serviços de suporte remoto, tanto com profissionais especializados quanto sob forma automatizada, assegurariam cobertura contínua, 24 horas por dia (Brasil, 2025, p. 11-12).

No plano institucional, propõe-se a criação de um conselho multidisciplinar independente, encarregado de analisar os jogos ofertados e de vetar elementos estruturais que reforcem ilusão de controle, potencializem perdas sucessivas ou estimulem padrões compulsivos. Um dos instrumentos apresentados para auxiliar na aplicação de limites de gasto, especialmente o teto de 4% da renda mensal, é o sistema de acompanhamento desenvolvido pelo grupo de estudos da USP (Brasil, 2025, p. 12). Trata-se, portanto, de um arcabouço que integra mecanismos de diagnóstico precoce, contenção financeira, restrição ambiental e intervenção terapêutica, orientado pela lógica de prevenção e mitigação de danos.

Em certa medida, diversas dessas propostas, inclusive algumas das mais distantes da realidade administrativa atual, ou versões convergentes delas, já são objeto de discussão a nível legislativo na forma dos PLs anexados ao relatório final da CPI das Bets. À medida que se negocia o texto final do PL 2234/2022, sobre a exploração de jogos de azar em estabelecimentos físicos, é esperado que o tema das apostas de quota fixa se reaqueça e as propostas levantadas pela CPI sejam apreciadas pelo Congresso Nacional.

A análise conduzida ao longo deste capítulo permitiu demonstrar que o atual arranjo institucional da SPA ainda opera sob forte assimetria entre capacidade regulatória formal e efetividade material. Embora aparente esforço crescente de institucionalização, evidenciado pela edição de portarias no calendário da Agenda Regulatória 2025-2026 e pela inserção gradual da SPA em redes de cooperação interinstitucional, a dinâmica decisória permanece excessivamente concentrada na própria secretaria, o que contrasta com os modelos colegiados adotados em autarquias reguladoras maduras.

A centralidade da edição de portarias como principal instrumento normativo reforça um padrão verticalizado de governança, em que a racionalidade administrativa tende a

prevalecer sobre mecanismos de deliberação plural e de participação social estruturada. Ainda que eficiente no curto prazo, esse modelo limita a permeabilidade das políticas setoriais às demandas de proteção ao consumidor e ao diálogo com a sociedade civil, sobretudo diante de um mercado cuja escala, capilaridade digital e velocidade de inovação tecnológica demandam arranjos decisórios mais abertos e responsivos.

A partir desse diagnóstico, o capítulo avançou para o mapeamento das lacunas que conformam os desafios mais urgentes da governança regulatória do setor. A literatura especializada e os resultados do GTI de saúde mental convergem para a constatação de que o regime vigente ainda carece de instrumentos suficientemente robustos para enfrentar os efeitos adversos das apostas digitais sobre indivíduos vulneráveis, incluindo o superendividamento, a formação de padrões compulsivos de jogo, a exposição indiscriminada à publicidade e a crescente circulação de conteúdos voltados à indução de apostas entre crianças e adolescentes.

Também permanecem incipientes os mecanismos de monitoramento comportamental, definição de limites de gasto, controle de horários de operação e supervisão psicossocial dos apostadores identificados com padrões problemáticos. Esses temas configuram o núcleo do debate contemporâneo sobre boas práticas regulatórias no setor e constituem o ponto de transição para o capítulo seguinte, no qual serão examinados os instrumentos conceituais e normativos capazes de orientar a SPA rumo a um modelo que, alinhado à Teoria do Interesse Público de Feintuck, assegure maior equilíbrio entre liberdade econômica, proteção do consumidor e mitigação dos danos sociais derivados da expansão dos jogos digitais no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises desenvolvidas ao longo deste trabalho permitem observar que o processo de consolidação da regulação das apostas virtuais no Brasil ocorre em ambiente marcado por elevada complexidade tecnológica, forte pressão econômica e relevantes riscos sociais. A criação da SPA/MF representou um marco institucional na reorganização do setor, sobretudo após anos de crescimento desordenado de operadores estrangeiros atuando sem diretrizes claras no território nacional. Ainda assim, o diagnóstico construído indica que a governança regulatória da SPA se caracteriza por uma tensão permanente entre a necessidade de oferecer respostas céleres pela produção normativa infralegal e a exigência de incorporar parâmetros de legitimidade, participação social e alinhamento aos direitos fundamentais. O setor das apostas digitais, ao aproximar tecnologia, finanças, entretenimento e saúde pública, expõe de forma acentuada as fragilidades estruturais de um modelo regulatório que ainda se encontra em fase embrionária.

A centralidade adquirida pelos riscos socioeconômicos do jogo on-line coloca a regulação brasileira diante de um desafio constitucional complexo: assegurar liberdade econômica sem negligenciar a função protetiva do Estado. O trabalho demonstra que esse equilíbrio somente se alcança por meio de um modelo de governança que não se restrinja à eficiência administrativa, mas que reconheça a normatividade dos direitos fundamentais como eixo estruturante da regulação – aspecto destacado pela Teoria Regulatória do Interesse Público de Feintuck. A inclusão da SPA em redes interinstitucionais (como Rede-Lab e parcerias com Anatel, BCB, COAF e Ministério da Saúde) representa avanço importante, mas ainda insuficiente para suprir a ausência de um órgão colegiado decisório, característica típica das agências reguladoras. O atual desenho decisório verticalizado da SPA revela as limitações de um modelo excessivamente centrado no Executivo Federal, cuja legitimidade, embora formalmente válida, ainda precisa ser reforçada por mecanismos deliberativos e procedimentais que integrem sociedade civil, especialistas e demais órgãos públicos.

A pesquisa evidencia que o problema regulatório não se limita à fiscalização econômico-financeira ou à prevenção de ilícitos como lavagem de dinheiro. O impacto da atividade sobre a saúde mental dos apostadores emerge como elemento determinante para a formulação das políticas regulatórias, sobretudo a partir das conclusões do GTI de Saúde Mental. O relatório do GTI identifica padrões de jogo problemático, riscos de

superendividamento, exposição a publicidade predatória e práticas de design algorítmico que ampliam a vulnerabilidade do consumidor. Ao incorporar tais evidências, o Estado brasileiro se aproxima do paradigma do interesse público substantivo, segundo o qual a regulação deve ser orientada não apenas pela eficiência econômica, mas pela proteção de valores fundamentais da sociedade. Em setores altamente digitalizados, essa proteção requer articulação entre instrumentos jurídicos, tecnológicos e comunicacionais – um ponto de convergência entre as teorias de Lessig e Murray, demonstrado em medidas como o laboratório virtual de monitoramento, os filtros de acesso, a análise comportamental e o fortalecimento da rastreabilidade das transações.

A discussão teórica apresentada neste trabalho reforça que regular o mercado de apostas online significa também regular o ambiente digital que o sustenta. Em conformidade com a perspectiva ciberpaternalista, determinadas escolhas de design que se traduzem em medidas regulatórias *ex ante* (monitoramento de IP, verificação de identidade, controle algorítmico e bloqueio por georreferenciamento), incorporadas diretamente na arquitetura tecnológica. Por outro lado, o comunitarismo em rede evidencia que a eficácia da intervenção estatal depende igualmente da capacidade de dialogar com comunidades de usuários, plataformas e fluxos comunicacionais que escapam ao controle unilateral do Estado. Assim, a regulação do setor de apostas revela uma interseção produtiva entre essas duas teorias: combina o dimensionamento técnico do código com o reconhecimento de que normas, práticas sociais e redes de interação também definem padrões de conduta. Essa compreensão híbrida permite projetar políticas regulatórias mais robustas, capazes de equilibrar controle tecnológico, transparência de informações e participação social.

Ao longo do texto, foi possível identificar avanços institucionais significativos: a elaboração de uma Agenda Regulatória 2025–2026, o desenvolvimento de portarias estruturantes, a criação de mecanismos de rastreamento tecnológico, a expansão de ambientes de cooperação técnica e a incorporação progressiva de parâmetros científicos de saúde mental. No entanto, permanecem lacunas relevantes: ausência de colegialidade decisória, insuficiência de mecanismos participativos, falta de padronização para monitoramento de jogo problemático, déficit de transparência procedimental e limitações operacionais que dificultam a supervisão contínua do setor. Como resultado, o modelo regulatório atual ainda oscila entre a necessidade de proteger o interesse público e a pressão por respostas administrativas ágeis a um mercado intensamente dinâmico e autopoietico. Essa tensão só será superada com a consolidação de uma

governança regulatória que fortifique suas capacidades internas, aperfeiçoe seu aparato técnico e se alinhe estruturalmente aos valores constitucionais que justificam sua existência.

O conjunto de reflexões apresentadas nesta seção aponta para a necessidade de amadurecimento institucional da SPA, com vistas à criação de instrumentos deliberativos mais plurais, à ampliação dos mecanismos de participação e transparência, e à incorporação de tecnologias regulatórias mais robustas. A efetivação de políticas de jogo responsável, a proteção do consumidor e a mitigação dos danos associados ao jogo compulsivo constituem tarefas que demandam uma atuação regulatória contínua, informada e responsiva. A consolidação desse modelo deve levar em conta a interdependência entre os sistemas econômicos, sociais e tecnológicos que estruturam o setor de apostas no país. Assim, estas Considerações Gerais desempenham o papel de síntese integradora deste trabalho, indicando que a regulação das apostas virtuais deve ser compreendida como um projeto público em constante construção. Projeto que só se legitima plenamente quando orientado pela efetivação dos direitos fundamentais e pela promoção de um ambiente digital seguro, transparente e equilibrado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA ANATEL. **Resultados da Estratégia 2T/2025**. Plano Estratégico 2023-27.

Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/produtos-e-resultados-gerados>. Acesso em: 12 out. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Pix se consolida como meio de pagamento mais usado no país**. São Paulo, 15 nov. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-11/pix-se-consolida-como-meio-de-pagamento-mais-usado-no-pais>. Acesso em: 09 out. 2025.

AGÊNCIA CÂMARA. **Plenário conclui votação do projeto que legaliza jogos de azar; veja como ficou o texto**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/854027-plenario-conclui-votacao-do-projeto-que-legaliza-jogos-de-azar-veja-como-ficou-o-texto/>. Acesso em: 29 set. 2025.

AGÊNCIA GOV. **Serpro e Ministério da Fazenda apresentam primeiro sistema de regulação do mercado de apostas do Brasil**. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202502/serpro-e-ministerio-da-fazenda-apresentam-primeiro-sistema-de-regulacao-do-mercado-de-apostas-do-brasil-no-sbc-summit-rio>. Acesso em: 19 nov. 2025.

AGÊNCIA MF. **SPA passa a integrar rede do Ministério da Justiça contra lavagem de dinheiro**. Brasília, DF, 17 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/spa-passa-a-integrar-rede-do-ministerio-da-justica-contralavagem-de-dinheiro>. Acesso em: 14 nov. 2025.

AGÊNCIA MF. **SPA, Anatel e ANJL fazem acordo para aprimorar detecção e bloqueio de sites ilegais de apostas**. Brasília, DF, 26 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/spa-anatel-e-anjl-fazem-acordo-para-aprimorar-deteccao-e-bloqueio-de-sites-ilegais-de-apostas>. Acesso em: 14 out. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Divergência marca debate sobre legalização de cassinos e bingos**. 08 ago. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/08/divergencia-marca-debate-sobre-legalizacao-de-cassinos-e-bingos>. Acesso em: 05 out. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **MP das apostas esportivas recebe 244 emendas**. Brasília, DF, 03 ago. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/03/mp-das-apostas-esportivas-recebe-244-emendas>. Acesso em: 27 set. 2025.

ARANHA, Márcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório**: Fundamentos de Direito Regulatório. 8. ed. rev. ampl. – London: Laccademia Publishing, 2023.

ARANHA, Márcio Iorio. **Políticas públicas comparadas de telecomunicações (Brasil-EUA)**. Tese de doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2005.

ATHIAS, Gabriela; SCOLESE, Eduardo. Pressionado, Lula proíbe bingo no país. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 fev. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2102200408.htm>. Acesso em: 02 out. 2025.

BERMAN, Paul Schiff. Cyberspace and the State Action Debate: The Cultural Value of Applying Constitutional Norms to 'Private' Regulation. **University of Colorado Law Review**. vol. 71. 2000. Disponível em: https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/77/. Acesso em: 27 out. 2025.

BICHARA E MOTTA ADVOGADOS. **Brasil: A Regulamentação Das Apostas Esportivas Está Mais Próxima Do Que Nunca**. Rio de Janeiro, RJ, 4 mai. 2022. Disponível em: <https://www.bicharaemotta.com.br/brasil-a-regulamentacao-das-apostas-esportivas-esta-mais-proxima-do-que-nunca/>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI das Bets**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/73dcf550-4acd-4f87-9179-9decafe14b89>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI dos Bingos**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/cpi/bingos/reifinalbingos.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 21 set. 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2016-2025.pdf>. Acesso em: 07 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF, 31 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11907.htm. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 12.677, de 15 de outubro de 2025**. Altera o Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda, cria a Secretaria Extraordinária do Mercado de Carbono, regulamenta o art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF, 16 out. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12677.htm. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938**. Dispõe sobre o imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos casinos-balneários, e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF, 5 fev. 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-241-4-fevereiro-1938-350951-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro, DF, 13 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre

a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n° 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis n° 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar n° 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis n° 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis n° 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis n° 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Brasília, DF, 13 dez. 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021. Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para majorar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido devida pelas pessoas jurídicas do setor financeiro, a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, para modificar a concessão da isenção relativa ao Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de automóveis por pessoa com deficiência, as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 9.613, de 3 de março de 1998, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; e revoga a tributação especial relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas. Brasília, DF, 15 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14183.htm. Acesso em: 04 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Brasília, DF, 30 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF. 01 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023.** Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para disciplinar a exploração da loteria de aposta de quota fixa pela União. Brasília, DF, 25 jul. 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1182.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório Final/Plano de Ação do Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático.** Brasília, DF, 29 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/publicacoes/relatorio-gt-interministerial-final.pdf>. Acesso em: 08 out. 2025.

BRASIL. **Portaria SPA/MF nº 300, de 23 de fevereiro de 2024.** Estabelece os requisitos e os procedimentos relativos ao reconhecimento da capacidade operacional de entidades certificadoras dos sistemas de apostas, dos estúdios de jogo ao vivo e dos jogos on-line a serem utilizados por operadores de loteria de apostas de quota fixa. Brasília, DF, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mf-spa/mf-n-300-de-23-de-fevereiro-de-2024-544802087>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. **Portaria SPA/MF nº 561, de 8 de abril de 2024.** Institui a Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e a Agenda Regulatória para o exercício de 2024. Brasília, DF, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-561-de-8-de-abril-de-2024-553015529>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. **Portaria SPA/MF nº 722, de 2 de maio de 2024.** Estabelece os requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas, bem como de suas plataformas de apostas esportivas e de jogos on-line, a serem utilizados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Brasília, DF, 03 mai. 2024. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-722-de-2-de-maio-de-2024-557715851>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. **Portaria SPA/MF nº 817, de 15 de abril de 2025.** Institui a Agenda Regulatória para o biênio 2025/2026 da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda. Brasília, DF, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-817-de-15-de-abril-de-2025-624258870>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento TC 024.852/2024-4**. Órgãos: Ministério da Saúde; Secretaria de Atenção Especializada à Saúde. Responsável: Alexandre Rocha Santos Padilha, Ministro da Saúde. Ementa: Trata-se de Levantamento sobre o impacto das bets na saúde mental das pessoas envolvidas com jogos de apostas online, sendo autorizado nos termos da Comunicação da Presidência, na Sala Plenária, no dia 2 de outubro de 2024. Brasília, DF, 28 mai. 2025. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/AC/11/6D/7C/5D817910E5B0C269F18818A8/024.852-2024-4-JPJ-%20Jogos%20de%20Apostas%20online-BETS.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2025.

CGI.BR. Executive Summary. **ICT Households Survey 2022**. Brasília, DF, Jul. 2023.

Disponível em:

https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20230825143002/executive_summary_ict_households_2022.pdf. Acesso: 12 out. 2025.

CHAGAS, Jonathan Machado. **A (Im)Possibilidade De Regulamentação Das Apostas Esportivas No Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

CONAR. **Anexo “X”: Apostas – Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária**. São Paulo, SP. 11 dez. 2023. Disponível em: <http://www.conar.org.br/pdf/CONAR-ANEXO-X-PUBLICIDADE-APOSTAS-dezembro-2023.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

DATASENADO, Instituto de Pesquisa. Panorama Político 2024. **Apostas esportivas, golpes digitais e endividamento**. Pesquisa Data Senado. Brasília, Setembro/2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2024/09/30/relatorio_apostasesportivas-golpesdigitais-endividamento-1.pdf. Acesso em: 01 out. 2025.

FEINTUCK, Mike. Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest. **The Oxford Handbook of Regulation**. Baldwin, Robert; Cave, Martin; Lodge, Martin. 1. ed. Oxford University Press. pp. 39-63. 2010.

FERRARI, Hamilton. Clubes de futebol ganharam R\$ 765 milhões das loterias da Caixa. **Poder360**, Brasília, 26 jul. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-sportsmkt/clubes-de-futebol-ganharam-r-765-milhoes-das-loterias-da-caixa/>. Acesso em: 08 out. 2025.

FGV NOTÍCIAS. **Pesquisa revela que Brasil tem 480 milhões de dispositivos digitais em uso, sendo 2,2 por habitante**. 27 jun. 2024. Disponível em:

<https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-revela-brasil-tem-480-milhoes-dispositivos-digitais-uso-sendo-22-habitante>. Acesso em: 09 out. 2025.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto et al. A regulamentação das loterias e de outros jogos de azar no Brasil: uma análise exploratória. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 20, e2442, 2024. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202442>.

FILIPPI, Primavera de; HASSAN, Samer. Blockchain technology as a regulatory technology: From code is law to law is code. **First Monday**, vol. 2, n. 12. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5210/fm.v21i12.7113>. Acesso em: 02 nov. 2025.

FLETCHER, Robert. Operators form new Brazilian responsible gambling group. **iGaming Business**. 20 mar. 2023. Disponível em: <https://igamingbusiness.com/sustainable-gambling/responsible-gambling/operators-form-new-brazilian-responsible-gambling-group/>. Acesso em: 15 out. 2025.

GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2009.

GODINHO, Laís. Bets levaram 15% do volume transacionado no Pix de pessoas para empresas no 1º semestre. **Valor Econômico**. Finanças, São Paulo, 11 set. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2025/09/11/bets-levaram-15-pontos-percentuais-do-volume-transacionado-no-pix-de-pessoas-para-empresas-no-1-semester.ghtml>. Acesso em: 04 out. 2025.

GOEPFERT, Filipe Senna. **A Regulação da Sorte na Internet: as diretrizes e os parâmetros da regulação de jogos de fortuna online na Ordem Econômica do Brasil**. São Paulo. Editora Dialética. 2024.

GOEPFERT, Filipe Senna. **O Marco Regulatório de Cassinos no Brasil: uma Análise do Modelo Regulatório Brasileiro Pautada pela Teoria do Interesse Público**. Monografia em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 73 p., 2019.

GOLDSMITH, Kyle. Effort to block illegal gambling sites in Brazil like “mopping up ice”. **iGaming Business**. 26 nov. 2024. Disponível em: <https://igamingbusiness.com/legal-compliance/anatel-blocking-illegal-sites-brazil/>. Acesso em: 25 set. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Posto e o Direito Pressuposto**. Ed. Malheiros. 8. ed. 2011.

HERTOG, Johan den. General Theories of Regulation. **Encyclopedia of Law and Economics**. Cheltenham: Edward Elgar, v. III, 2000. p. 223-270. Disponível em: <https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/5000-general-theories-of-regulation.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2025.

HIGÍDIO, José. STF permite que mesmo grupo opere loterias em mais de um estado. **Consultor Jurídico**, 15 set. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-set-15/stf-permite-que-mesmo-grupo-opere-loterias-em-mais-de-um-estado/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

IGAMING BUSINESS. **Medida de apostas esportivas no Brasil pode fracassar no Congresso?** iGB Editor. 8 ago. 2023. Disponível em: <https://igamingbusiness.com/br/juridico-conformidade/medida-de-apostas-esportivas-no-brasil-pode-fracassar-no-congresso/>. Acesso em: 14 out. 2025.

JANTALIA, Fabiano. Marco regulatório das loterias no Brasil: reflexões sobre o presente e contribuições para o futuro. **Prêmio Seae de Loterias**, Brasília, 2017.

JANTALIA, Fabiano; BELLO, Anna Carolina C. Carneiro. **Anais do XIII Congresso Brasileiro de Regulação**. Governança Regulatória: Contribuições para o mercado de jogos e apostas à luz da experiência brasileira e internacional. org. ABAR. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/16Yef8bVG2WPr2d3p-hsADLNtzMn1hyIa/view> >. Acesso: 05 de jan. de 2025.

JOSÉ, Magno. Justiça exige ver contratos de Neymar e Felipe Neto com site de aposta. **BNLData**. 19 set. 2024. Disponível em: <https://bnldata.com.br/justica-exige-ver-contratos-de-neymar-e-felipe-neto-com-site-de-aposta/>. Acesso em: 05 out. 2025.

LAUREANO, Abel. Grandes Linhas Histórico-Jurídicas Do Jogo De Fortuna Ou Azar Em Portugal. **Derecho y Cambio Social**. 2014. Disponível em: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5470248.pdf&ved=2ahUKEwiM1K6-7KWQAxWdqpUCHXLlBv8QFnoECCsQAQ&usg=AOvVaw3q4as4_FLmi7F-ndORUii8. Acesso em: 03 out. 2025.

LOIS, Rodrigo. Todos os clubes do Brasileirão 2025 são patrocinados por bets. **Globo Esporte**. Rio de Janeiro, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/futebol-internacional/noticia/2025/03/11/todos-os-clubes-do-brasileirao-2025-sao-patrocinados-por-bets.ghtml>. Acesso em: 13 out. 2025.

MAGRI, Diogo. Bolsonaro deixa prazo chegar ao fim e não regulamenta apostas esportivas. **Revista VEJA**. 13 dez. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/bolsonaro-deixa-prazo-chegar-ao-fim-e-nao-regulamenta-apostas-esportivas/>. Acesso em 02 out. 2025.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor. Demystifying Lessig. **Wisconsin Law Review**. n. 4. 2008. Disponível em: <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/28256>. Acesso em: 28 out. 2025.

MINC, Carina Roberta. **Governança das Apostas no Brasil: Da Legalização ao Desafio do Compliance Público**. IDP Learning. Brasília, 2025. Disponível em: https://materiais.idp.edu.br/ebook-governanca-das-apostas-no-brasil?_gl=1*t3l8rx*_gcl_au*MTUxNjIxNzA4My4xNzYzNzc3OTMy. Acesso em: 20 nov. 2025.

MIRANDA, Karina Ellen do Nascimento. **Regulação e Autorregulação do Marketing de Influência no Ambiente Digital Brasileiro**. Monografia apresentada como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. UnB. Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/23540>. Acesso em: 05 nov. 2025.

MURRAY, Andrew. Internet Regulation. **Handbook on the Politics of Regulation**. Cheltenham: Edward Elgard Publishing, 2011. p. 267-279. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/display/9781848440050.00032.xml>. Acesso em: 06 nov. 2025.

MURRAY, Andrew D. Nodes and Gravity in Virtual Space. **Legisprudence**, vol. 5, n. 2, p. 195-222. 2011.

MURRAY, Andrew D. Symbiotic Regulation, 26 **J. Marshall J. Computer & Info. L.** 207. Chicago, 2008. Disponível em: <https://repository.law.uic.edu/jitpl/vol26/iss2/1/>. Acesso em: 04 nov. 2025.

PIERI, Renan Gomes de. **Pandemia e a queda do poder aquisitivo dos brasileiros**. Portal FGV. Artigos, 2021. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/pandemia-e-queda-poder-aquisitivo-brasileiros>. Acesso: 29 set. 2025.

PRECIADO, Paul B. **Um Apartamento em Urano**. 1. ed. Editora Zahar. 2020.

POSNER, Richard. Theories of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 5, n. 2 (1974): 335–58. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3003113>. Acesso em: 14 out. 2025.

PUGLISI, Isabella; MERHEB, Pedro. Debate na Câmara: urgência em plenário ou processo legislativo? **Consultor Jurídico**. Brasília, DF, 29 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-29/debate-na-camara-dos-deputados-urgencia-em-plenario-ou-processo-legislativo/>. Acesso em: 08 out. 2025.

RODRIGUES, Alex. PF indícia Bolsonaro e mais 36 por tentativa de golpe de Estado. **Agência Brasil**. Brasília, DF, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-11/pf-conclui-inquerito-sobre-tentativa-de-golpe-e-indicia-37-pessoas>. Acesso em: 14 out. 2025.

SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SETTEE, Consultoria de Internacionalização. **As Melhores Jurisdições para Offshores em Gambling e Apostas**. 10 jan. 2024. Disponível em: <https://www.settee.io/article/melhores-jurisdicoes-para-offshore-em-gambling-e-apostas?srsId=AfmBOoqzum8Zwopm3nCmTxb01DcIBHVrzRjfvmsG71TYMjRoRhpKA>. Acesso em: 12 out. 2025.

SIMAS, Luiz Antonio. ‘O jogo do bicho é um sintoma das contradições do Brasil’. Lucas Zacari. **Nexo Jornal**. Rio de Janeiro, RJ, 20 jun. 2024. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2024/06/20/jogo-do-bicho-entrevista-luiz-antonio-simas>. Acesso em: 08 out. 2025

SIMAS, Luiz Antônio. **Como a negociação com o jogo do bicho garantiu a sobrevivência das escolas de samba do Rio**. The Intercept Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2024/02/07/como-a-negociacao-com-o-jogo-do-bicho-garantiu-a-sobrevivencia-das-escolas-de-samba-do-rio/>. Acesso em: 09 out. 2025.

SIQUEIRA, Carol. Câmara aprova projeto que regulamenta apostas on-line. **Agência Câmara**. Brasília, DF, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1029089-camara-aprova-projeto-que-regulamenta-apostas-on-line/>. Acesso em: 05 out. 2025.

THOMAS-AKOO, Zak. Match-fixing scandals may clear path to Brazilian betting regulation. **iGaming Business**. 21 fev. 2023. Disponível em: <https://igamingbusiness.com/legal-compliance/match-fixing-scandals-may-clear-path-to-brazilian-betting-regulation/>. Acesso em: 15 out. 2025.

TRINDADE, Adriano Drummond Cançado. **A Teoria da Regulação pelo Interesse Público Aplicada ao Setor de Recursos Minerais**. Tese de Doutorado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 297 p., 2022.