

REGIME JURÍDICO DAS APOSTAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

LEGAL REGIME FOR BETTING IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE CURRENT SCENARIO AND FUTURE PERSPECTIVES

Artigo submetido em 01 de dezembro de 2025

Artigo aprovado em 03 de dezembro de 2025

Artigo publicado em 03 de dezembro de 2025

Cognitio Juris

Volume 15 - Número 58 - 2025

ISSN 2236-3009

Autor(es):

Lucas Eduardo Cirqueira Dias Rocha^[1]

Ênio Walcacer de Oliveira Filho^[2]

RESUMO: O presente artigo versa sobre a transição do modelo de apostas no Brasil, partindo primeiramente de um padrão proibitivo para posteriormente ensejar na sua regulamentação, discutindo, neste ínterim, seus impactos jurídicos, econômicos e sociais. A abordagem da pesquisa é predominantemente histórica e jurídica, examinando a evolução normativa desde o Código Penal de 1890 até a promulgação da Lei 14.790/23, chamada Lei das Bets. A metodologia empregada foi a revisão bibliográfica, explorando os principais desafios

enfrentados pelo legislador brasileiro em busca da regulamentação da matéria, como o vício em jogos, a lavagem de dinheiro, a proteção ao consumidor e a responsabilidade das operadoras. O presente artigo também realiza uma análise comparada de modelos internacionais, destacando as experiências de países como Reino Unido, Espanha, Estados Unidos e Uruguai, que alcançaram maior equilíbrio entre liberdade econômica e responsabilidade social. Conclui-se que a regulamentação das apostas no Brasil representa uma mudança paradigmática, capaz de conciliar arrecadação fiscal, controle estatal e proteção social, desde que acompanhada de fiscalização contínua e políticas públicas eficazes.

Palavras-chave: Apostas; Jogos de azar; Regulamentação; Direito e sociedade; Política pública.

ABSTRACT: The present article discusses the transition of the betting model in Brazil, starting from a prohibitive framework and later moving toward regulation, while examining its legal, economic, and social impacts. The research approach is predominantly historical and legal, analyzing the normative evolution from the 1890 Penal Code to the enactment of Law No. 14,790/23, known as the “Bets Law.” The methodology employed is a bibliographic review, exploring the main challenges faced by Brazilian legislators in seeking to regulate the matter, such as gambling addiction, money laundering, consumer protection, and operator liability. The article also presents a comparative analysis of international models, highlighting the experiences of countries such as the United Kingdom, Spain, the United States, and Uruguay, which have achieved a greater balance between economic freedom and social responsibility. It concludes that the regulation of betting in Brazil represents a paradigmatic shift capable of reconciling tax collection, state control, and social protection, provided it is accompanied by continuous oversight and effective public policies.

Keywords: Betting; Gambling; Regulation; Law and society; Public policy.

1. INTRODUÇÃO

As apostas e os jogos de azar acompanham a humanidade desde a antiguidade até os tempos atuais, assumindo nesses diferentes períodos diversos significados, a depender do contexto cultural e jurídico de cada sociedade. No Brasil, essa trajetória foi marcada por uma alternância entre períodos de tolerância e repressão, muitas vezes atreladas por tensões morais, econômicas e políticas. Ou seja, desde as primeiras loterias coloniais, ainda no século XVIII, até o fechamento dos cassinos em 1946, durante o governo Eurico Gaspar Dutra, o Estado brasileiro oscilou entre permitir, explorar e proibir tais atividades.

Enquanto a proibição imposta pelo Decreto-Lei nº 9.215 em 1946 teve como fundamento a defesa dos “bons costumes” e da moralidade pública, impulsionada por valores religiosos e conservadores, observaram Krelling (2020) e Souza (2025), que isso não eliminou o jogo de azar da realidade brasileira, mas sim o empurrou para a clandestinidade, fomentando a evasão fiscal, a criminalidade organizada e a ausência de proteção ao consumidor.

Paradoxalmente, o próprio Estado manteve sob seu controle as loterias federais e outras modalidades oficiais, demonstrando a incoerência normativa que permeou o tema por décadas.

A partir da segunda metade do século XX, o avanço das tecnologias digitais e a globalização do entretenimento remodelaram o mercado de apostas. Com a popularização da internet e a expansão de plataformas online, os jogos ultrapassaram fronteiras físicas e passaram a movimentar bilhões, dentro e fora do território nacional, ainda que, por muito tempo, sem a devida regulamentação jurídica.

A Lei nº 13.756/2018 foi o marco inicial de uma mudança desse paradigma, reconheceu as apostas de quota fixa como modalidade lotérica, e permitiu a operação de apostas esportivas sob a supervisão estatal. Em 2023, com a promulgação da Lei nº 14.790/2023 (Lei das Bets), o país consolidou um arcabouço normativo voltado à segurança jurídica, à integridade

esportiva e à proteção do consumidor (MATOS, 2025), se alinhando às tendências internacionais.

Paralelamente, o Projeto de Lei nº 2234/2022, relatado pelo senador Irajá Silvestre Filho, propôs ampliar essa regulamentação para incluir cassinos, bingos e o jogo do bicho, buscando transformar um mercado historicamente marginalizado em vetor potencial de desenvolvimento econômico e turístico (IRAJÁ FILHO, 2025).

De acordo com estudos recentes, a legalização do setor pode chegar a gerar até R\$ 20 bilhões anuais em arrecadação tributária e cerca de 700 mil empregos diretos e indiretos (IRAJÁ FILHO, 2025). Contudo, os benefícios econômicos devem ser equilibrados com políticas públicas como lenitivo aos riscos sociais, quais sejam: vício em jogos, lavagem de dinheiro e exploração de vulneráveis. Para Ragazzo e Ribeiro (2012), o desafio central da regulação não é apenas permitir ou proibir, mas definir “quais tipos de jogos queremos estimular e sob quais condições”, para equilibrar liberdade econômica com responsabilidade social.

Diante disso, o presente estudo tem como problema central a seguinte questão: Como a transição do modelo proibitivo para a regulamentação das apostas no Brasil pode equilibrar interesses econômicos, sociais e jurídicos diante dos riscos de vício, criminalidade e evasão fiscal?

O objetivo geral deste estudo é analisar o processo de regulamentação das apostas no Brasil, destacando seus impactos jurídicos, sociais e econômicos à luz da legislação recente. De modo específico, busca-se investigar a trajetória histórica do regime jurídico das apostas no país, avaliando os efeitos das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 sobre o mercado nacional. Pretende-se também examinar os riscos sociais e jurídicos decorrentes da expansão das apostas reguladas, bem como comparar o modelo brasileiro com as experiências internacionais que já consolidaram políticas públicas de controle e fiscalização. Por fim, objetiva-se identificar os principais desafios e perspectivas para a consolidação de

um marco regulatório equilibrado, eficiente e socialmente responsável.

A justificativa deste trabalho reside na relevância contemporânea do tema, que ultrapassa a esfera do entretenimento e alcança dimensões econômicas, sociais e jurídicas. O debate sobre as apostas online e os jogos de azar envolve diretamente questões de política pública, proteção do consumidor, arrecadação fiscal e controle de práticas ilícitas. Como afirmam Souza (2025) e Matos (2025), a regulamentação não deve ser vista apenas como instrumento de arrecadação, mas como oportunidade de promover um mercado transparente, responsável e socialmente sustentável.

A pesquisa adota metodologia qualitativa, com abordagem dedutiva e procedimento bibliográfico e documental, fundamentando-se em legislações, projetos de lei, artigos acadêmicos e relatórios oficiais. O estudo parte da análise histórica e jurídica do proibicionismo, avança para o exame das normas regulatórias vigentes e culmina em uma discussão crítica sobre os impactos e desafios da regulamentação das apostas no Brasil contemporâneo.

Assim, pretende-se contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre a transição do modelo repressivo para o regulatório, demonstrando que uma regulamentação eficiente, acompanhada de políticas de jogo responsável e fiscalização robusta, pode transformar o setor em um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social, sem negligenciar os riscos éticos e jurídicos que o cercam.

2. BREVE HISTÓRICO E CONTEXTO NO BRASIL - REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A história dos jogos de azar no Brasil é marcada por diversas contradições que refletem diretamente na sua legislação, além disto, marca também mudanças econômicas e culturais do país. Desde o período colonial, os jogos já ocupavam espaço na vida cotidiana dos brasileiros. Alguns registros apontam que, ainda em 1784, em Vila Rica (atual Ouro Preto), foi organizada uma loteria destinada a arrecadar fundos para a construção da Casa de Câmara e

Cadeia — exemplo inicial de como o jogo se associava a finalidades públicas e sociais (CANTON, 2010 apud. SOUZA, 2025).

Com o passar do tempo, outras práticas também se consolidaram. No final do século XIX, surgiu o Jogo do Bicho, criado pelo Barão de Drummond como forma de financiar seu zoológico no Rio de Janeiro. O jogo rapidamente caiu no gosto popular e, mesmo proibido, se tornou um dos maiores símbolos da cultura do jogo no Brasil (MAGALHÃES, 2011; SOUZA, 2025).

No início do século XX, por sua vez, foi marcado o auge dos cassinos. A chamada “Era de Ouro”, vivida especialmente na década de 1930, transformou casas como o Cassino da Urca e o Quitandinha em centros de lazer, cultura e turismo. Neles, além das mesas de roleta e cartas, artistas como Carmen Miranda se apresentavam, projetando o Brasil como destino cosmopolita. Como observa Souza (2025), esse período foi fundamental para a economia e para o turismo nacional, ao gerar milhares de empregos e atrair visitantes estrangeiros.

Esse ciclo, entretanto, foi abruptamente interrompido em 1946, quando o presidente Eurico Gaspar Dutra editou o Decreto-Lei nº 9.215, proibindo os jogos de azar em território nacional. A medida, justificada por motivos morais e pela pressão de setores conservadores da sociedade resultou no fechamento de mais de 70 cassinos e no desemprego de aproximadamente 60 mil trabalhadores (PAIXÃO, 2005 apud SOUZA, 2025).

Apesar da proibição formal, o hábito do jogo permaneceu enraizado. O jogo do Bicho, por exemplo, continuou operando clandestinamente, enquanto o próprio Estado assumiu para si a exploração das loterias federais, evidenciando uma contradição: de um lado, a repressão penal; de outro, a utilização do jogo como mecanismo de arrecadação oficial (KRELLING, 2020).

Nas últimas décadas, o cenário voltou a se transformar. A globalização e a internet impulsionaram o crescimento das apostas esportivas on-line, movimento que também se

refletiu no Brasil. Estima-se que, apenas nesse segmento, o mercado nacional movimentou bilhões de reais por ano (CHAGAS, 2016; BRITO, 2022).

Diante disso, surgiram novas iniciativas legislativas, como a Lei nº 13.756/2018, que instituiu as apostas de quota fixa, e a Lei nº 14.790/2023, que trouxe regras específicas de regulamentação. Mais recentemente, o Projeto de Lei nº 2234/2022 busca consolidar um marco regulatório abrangente, capaz de enfrentar a clandestinidade e transformar o jogo em atividade controlada, segura e economicamente produtiva.

Assim, percebe-se que o jogo de azar no Brasil percorreu um caminho de ambivalência: ora visto como entretenimento legítimo e fonte de renda para o Estado, ora condenado como prática imoral e nociva. Essa trajetória revela não apenas um conflito jurídico, mas também um espelho das mudanças culturais e políticas que moldaram a sociedade brasileira ao longo dos séculos.

1. APOSTAS E O REGIME JURÍDICO BRASILEIRO

O Código Penal de 1890 inaugurou no Brasil a tipificação do “jogo de azar” como contravenção penal, atualmente, enquanto a Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/1941), oscila entre a repressão penal e a exploração oficial de determinadas modalidades por Parte do Estado (KRELLING, 2020).

Nesse ínterim, cria-se um paradoxo: enquanto atividades como o Jogo do Bicho e os cassinos foram criminalizados, outras, como as loterias federais, foram incorporadas pelo próprio Estado, que passou a explorá-las por meio da Caixa Econômica Federal (Empresa Pública). A contradição é denunciada por Krelling (2020): “há modalidades de jogo de azar autorizadas por lei, bem como exploradas pelo Governo Federal, enquanto outras são proibidas”.

No campo das apostas esportivas, a regulamentação avançou a passos lentos, mesmo diante da popularização crescente, sobretudo em plataformas on-line. Apenas em 2018, com a Lei

nº 13.756, o Brasil deu um passo significativo ao criar a modalidade de apostas de quota fixa, ainda dependente de regulamentação infralegal. Esse processo foi consolidado pela Lei nº 14.790/2023, que estabeleceu regras específicas de licenciamento, fiscalização e prevenção à lavagem de dinheiro.

Apesar dos avanços, o regime jurídico brasileiro ainda se mantém fragmentado. Enquanto algumas apostas são legalizadas e até incentivadas, outras continuam restritas ao campo da clandestinidade. Essa seletividade gera efeitos colaterais: fortalece o mercado ilegal, diminui a arrecadação tributária e mantém apostadores em ambiente desprotegido. Segundo Brito (2022), esse modelo cria um vácuo normativo que impede a consolidação de um mercado transparente e competitivo.

Nesse cenário, o Projeto de Lei nº 2234/2022 ganha relevância, pois propõe uma regulamentação abrangente dos jogos de azar no Brasil. A proposta inclui a legalização de cassinos, bingos, videobingos, jogo do bicho e jogos on-line, sob critérios rigorosos de licenciamento e fiscalização. Como destaca Souza (2025), a regulamentação não deve ser vista apenas como uma oportunidade de arrecadação, mas como instrumento para criar um ambiente de jogo seguro, responsável e transparente, capaz de mitigar riscos sociais como o vício e a lavagem de dinheiro.

Portanto, o regime jurídico das apostas no Brasil se encontra em um momento de transição. Se antes predominava um modelo essencialmente proibitivo e punitivo, hoje o país caminha para uma regulação mais equilibrada, alinhada a padrões internacionais. O desafio, contudo, está em conciliar interesses econômicos com a proteção da ordem social, garantindo que a legalização das apostas seja acompanhada de mecanismos efetivos de controle e de políticas públicas voltadas à saúde e à educação.

A história das apostas no Brasil é marcada por um movimento pendular entre a repressão moral e a tentativa de institucionalização econômica da prática. Desde o período colonial, o

jogo foi utilizado tanto como forma de lazer quanto como meio de arrecadação de recursos públicos. Conforme destaca Souza (2025, p. 14), “em 1784, o governador Luiz da Cunha Menezes solicitou à Câmara Municipal de Vila Rica a criação de uma loteria com o objetivo de arrecadar recursos para o término das obras da Casa de Câmara e Cadeia”, fato considerado o marco inicial da exploração legal de jogos no país.

Essas primeiras loterias possuíam caráter beneficente e eram controladas pela Coroa portuguesa. Durante o Império, consolidaram-se como instrumentos legítimos de arrecadação. Krelling (2020, p. 2) observa que “a exploração oficial das loterias no Brasil teve início com a fuga da família real portuguesa em 1808, quando o governo começou a utilizar o jogo como forma de aliviar os cofres públicos”. O jogo, portanto, foi desde cedo incorporado ao sistema econômico e estatal brasileiro, ainda que de modo oscilante entre a moralidade e o interesse financeiro.

No final do século XIX, o jogo do bicho tornou-se o símbolo da criatividade popular e da contradição normativa do Estado. Criado em 1892 por João Batista Vianna de Drummond, o Barão de Drummond, o jogo visava arrecadar fundos para o Jardim Zoológico do Rio de Janeiro. Krelling (2020, p. 3) descreve que “a modalidade foi concebida como uma forma de entretenimento e logo se espalhou pela cidade, tornando-se uma das práticas mais populares entre as camadas urbanas”. Ainda que ilegal, a prática se manteve enraizada na cultura popular, consolidando o que a autora chama de “dupla moral do Estado brasileiro: proíbe o jogo do bicho, mas explora as loterias federais”.

O Código Penal de 1890 foi o primeiro a tratar o jogo de azar como contravenção, marcando uma guinada repressiva. O artigo 370 do Código caracterizava como jogo de azar todo aquele em que “o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte”, excluindo-se apenas “as apostas de corridas a pé ou a cavalo” (KRELLING, 2020, p. 2). Essa legislação reflete a visão higienista e disciplinar da Primeira República, que via o jogo como ameaça à moral e ao trabalho honesto.

A partir da década de 1930, o governo de Getúlio Vargas adotou postura oposta. Buscando modernizar a economia e incentivar o turismo, Vargas legalizou os cassinos, permitindo sua instalação em complexos hoteleiros e balneários. Conforme explicam Irajá Filho, Cavalcante e Oliveira:

[...] Durante as décadas de 1930 e 1940, o país vivenciou o auge das atividades de cassinos, que não apenas movimentavam a economia, mas também consolidaram o Brasil como um destino turístico e cultural vibrante. Mais de 70 cassinos operam em território nacional, atraindo apostadores, turistas e artistas renomados, como Carmen Miranda e Grande Otelo [...] (Irajá Filho, Cavalcante e Oliveira, 2025, p. 4).

Essa chamada “era de ouro dos cassinos” transformou os jogos de azar em importante motor econômico e cultural. Souza (2025, p. 17) destaca que “os cassinos eram polos de entretenimento e sofisticação, fomentando o turismo e a criação de empregos diretos e indiretos, além de financiarem obras públicas por meio da arrecadação tributária”.

Contudo, o cenário mudou radicalmente em 1946, quando o presidente Eurico Gaspar Dutra determinou o fechamento imediato de todos os cassinos por meio do Decreto-Lei nº 9.215/1946. A decisão foi motivada por razões morais e religiosas, associando o jogo à degradação dos “bons costumes”:

[...] A decisão foi justificada com argumentos de ordem moral e religiosa, que associavam os cassinos à decadência dos bons costumes e à promoção de comportamentos considerados incompatíveis com a tradição moral e jurídica brasileira. A influência de Dona Santinha, esposa de Dutra e fervorosa defensora dos valores morais, é frequentemente apontada como fator decisivo para a adoção dessa medida [...] (Irajá Filho et al., 2025, p. 5).

A proibição gerou forte impacto econômico e social. Milhares de trabalhadores perderam seus empregos e cidades turísticas entraram em declínio. Como aponta Souza (2025, p. 18), “a proibição abrupta eliminou uma atividade que já contribuía de forma expressiva para o

turismo e a economia nacional”. Ainda assim, a repressão não erradicou o jogo: ele apenas migrou para a informalidade, especialmente na forma do jogo do bicho e de bingos clandestinos.

Durante as décadas seguintes, o Brasil manteve a proibição formal, embora o jogo permanecesse presente no cotidiano popular. Krelling (2020, p. 4) observa que “a legislação penal brasileira, ao tipificar o jogo de azar como contravenção, reforçou uma incoerência normativa: o Estado proíbe o que ele mesmo explora, mantendo o monopólio sobre as loterias enquanto criminaliza outras modalidades”. Essa duplicidade jurídica consolidou o paradoxo que sustentou o proibicionismo por mais de sete décadas.

O cenário começou a mudar no século XXI, impulsionado pela revolução digital e pela expansão das apostas esportivas online. A Lei nº 13.756/2018 representou o primeiro passo em direção à legalização parcial, ao reconhecer as apostas de quota fixa como modalidade lotérica. Segundo Brito (2022, p. 5), “a criação da Lei 13.756/18 foi um avanço importante, pois sinalizou a disposição do Estado em caminhar junto a outros países que já haviam regulamentado o mercado, evitando a fuga de capitais e a sonegação fiscal”.

Esse processo se consolidou com a Lei nº 14.790/2023, conhecida como Lei das Bets, que regulamentou o mercado de apostas online e estabeleceu regras de licenciamento, fiscalização e proteção ao consumidor. Como observa Matos (2025, p. 6103), “a promulgação da Lei 14.790/2023 insere o país em um cenário de legalização e controle de um setor que, até então, operava majoritariamente em ambiente de incertezas jurídicas”.

[...] A nova lei representa um marco jurídico para o Brasil, pois busca equilibrar os benefícios econômicos da regulamentação com os desafios sociais, como o combate ao vício em jogos e à lavagem de dinheiro. Trata-se de uma tentativa de tornar o ambiente de apostas mais transparente, seguro e responsável [...] (MATOS, 2025, p. 6109).

Assim, a história das apostas no Brasil revela uma constante tensão entre o moralismo

proibitivo e o pragmatismo regulatório. Do uso colonial das loterias para fins públicos ao atual mercado digital bilionário, o país passou de uma lógica de repressão à de regulação. Como sintetiza Irajá Filho et al. (2025, p. 6), “a regulamentação dos jogos não é apenas uma oportunidade econômica, mas uma necessidade estratégica para o Brasil contemporâneo”.

A trajetória histórica, portanto, demonstra que o desafio brasileiro não é apenas jurídico, mas cultural: conciliar a tradição do jogo como elemento social com a necessidade de construir um marco legal que una controle, transparência e responsabilidade social.

• O REGIME JURÍDICO DAS APOSTAS: DA REPRESSÃO À REGULAMENTAÇÃO

O tratamento jurídico das apostas no Brasil passou por profundas transformações ao longo de mais de um século, acompanhando as mudanças sociais e econômicas do país. Desde o Código Penal de 1890 até a Lei nº 14.790/2023, observa-se uma lenta, porém nítida, transição de um modelo proibitivo e moralista para um modelo regulatório e econômico, voltado à arrecadação e à proteção do consumidor.

De acordo com Krelling (2020, p. 1), “a noção de jogo de azar, desde o início, foi alcançada pela legislação penal e não pela civil, sendo tratada como contravenção e nunca como crime, em razão de sua baixa gravosidade”. Essa característica demonstra a tentativa de equilíbrio entre a repressão moral e o reconhecimento de que se trata de uma conduta de menor potencial ofensivo.

O Código Penal de 1890, em seu artigo 370, definiu jogo de azar como aquele “em que o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte”, excluindo apenas as apostas esportivas e corridas de cavalo. A legislação tinha inspiração europeia, fortemente influenciada pelos códigos italiano e francês, que viam o jogo como “vício social” a ser contido pelo direito penal. Segundo Krelling (2020, p. 5), “a finalidade maior da lei era impedir a instituição das casas de jogos, vistas como ameaça à moral e à produtividade do trabalhador”.

Esse entendimento foi consolidado com o Decreto-Lei nº 3.688/1941, a Lei das Contravenções Penais, ainda vigente, cujo artigo 50 proíbe a exploração de “jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou qualquer outra forma de remuneração”. O §3º do mesmo artigo considera jogos de azar aqueles “em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte”.

[...] A legislação brasileira é marcada por certa incoerência, uma vez que há modalidades de jogo de azar autorizadas por lei, bem como exploradas pelo Governo Federal – como as loterias da Caixa Econômica Federal – enquanto outras, como o jogo do bicho, são proibidas [...] (KRELLING, 2020, p. 2).

Essa incoerência, presente desde o início da República, se manteve durante boa parte do século XX. O Decreto-Lei nº 9.215/1946, promulgado por Eurico Gaspar Dutra, reforçou o caráter proibitivo, determinando que “é proibida a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional”. Segundo Souza (2025, p. 16), “o decreto foi motivado por pressões morais e religiosas e teve como consequência o fechamento imediato de dezenas de cassinos, gerando forte impacto econômico e social”.

Entretanto, o próprio Estado continuou a explorar jogos por meio da Caixa Econômica Federal, que manteve as loterias federais como atividade lícita e lucrativa. Para Moreso, Ragazzo e Ribeiro (2012, p. 627), o debate contemporâneo sobre o jogo ainda carrega o vício de origem do chamado “binômio legalização/arrecadação”, segundo o qual o Estado só reconhece o valor econômico da prática, sem enfrentar de forma racional os custos e riscos sociais associados.

[...] O problema do binômio legalização/arrecadação é que parte de uma premissa falsa: a simples regulamentação não elimina a ilegalidade. Ao contrário, pode incentivar a criação de uma nova indústria paralela, mantendo viva a clandestinidade [...] (RAGAZZO; RIBEIRO, 2012, p. 626).

Durante décadas, essa dualidade entre repressão e exploração estatal produziu um cenário de hipocrisia normativa e de perda fiscal. Brito (2022, p. 4) observa que, enquanto o Brasil mantinha a proibição de cassinos e bingos, “milhares de sites de apostas estrangeiros passaram a atuar livremente no país, sem recolher tributos, sem gerar empregos e sem qualquer controle público”.

A primeira mudança estrutural ocorreu com a Lei nº 13.756/2018, que instituiu o Regime de Apostas de Quota Fixa, permitindo que pessoas físicas apostassem em eventos esportivos e que empresas operassem o serviço mediante autorização federal. Segundo Brito (2022, p. 7), “essa lei inaugura o reconhecimento estatal de que as apostas podem e devem ser reguladas como atividade econômica legítima, sujeita à tributação e fiscalização, rompendo com a lógica puramente penal”.

A Lei nº 14.790/2023, conhecida como Lei das Bets, consolidou o processo de transição. Ela definiu regras de licenciamento para operadores, previu mecanismos de integridade esportiva e combate à lavagem de dinheiro, e determinou a destinação de parte da arrecadação para o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Ministério do Esporte. Conforme explica Matos (2025, p. 6105):

[...] A Lei das Bets representa um marco na regulamentação das apostas no Brasil, pois estabelece critérios de transparência e segurança, buscando equilibrar os interesses econômicos do Estado com a necessidade de proteção dos consumidores e prevenção do vício em jogos [...] (Matos 2025, p. 6105).

O artigo 16 da Lei de 2023 é um dos mais relevantes, ao determinar que as empresas de apostas devem adotar políticas de jogo responsável, prevenindo o comportamento compulsivo e informando os riscos associados à atividade. Esse ponto é ressaltado também por Gomes (2024, p. 5), para quem “a regulamentação não pode se limitar à arrecadação; deve incluir ações sociais e de saúde pública voltadas ao tratamento da dependência em

jogos e à educação digital dos jovens apostadores”.

Paralelamente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2234/2022, objeto de estudo de Souza (2025), que propõe um marco regulatório abrangente para os jogos de azar em geral, incluindo cassinos, bingos, jogo do bicho, apostas turísticas e videobingo. O PL cria o Sistema Nacional de Jogos e Apostas (SINAJ) e institui a Taxa de Fiscalização de Jogos e Apostas (TAFIJA), com o objetivo de custear a estrutura de fiscalização federal.

[...] O PL 2234/2022 surge como resposta à necessidade de regulamentar uma prática amplamente difundida de forma clandestina. A proposta busca criar um ambiente seguro e transparente, que permita a operação dessas atividades sob controle estatal, fomentando o turismo e a arrecadação de tributos [...] (SOUZA, 2025, p. 11).

Para Irajá Filho et al. (2025, p. 5), autores do texto que inspirou o projeto, a regulamentação integral dos jogos pode trazer benefícios econômicos expressivos, estimados em até R\$ 20 bilhões anuais em arrecadação tributária e 700 mil empregos diretos e indiretos, desde que acompanhada de mecanismos rigorosos de controle e destinação social dos recursos.

[...] A legalização dos jogos não é um convite à permissividade, mas uma estratégia de desenvolvimento. Um país que regula o jogo cria regras, protege o cidadão e transforma uma atividade marginalizada em fonte de prosperidade e justiça fiscal [...] (IRAJÁ FILHO et al., 2025, p. 8).

Assim, a análise jurídica evidencia que o Brasil vive uma transição paradigmática: sai de um modelo penalizador e moralista, herdeiro do positivismo penal do século XIX, e caminha para uma regulação moderna e econômica, centrada na transparência, na tributação e na responsabilidade social.

Como conclui Moreso, Ragazzo e Ribeiro (2012, p. 629), o desafio da regulação contemporânea é ético e político: “não se trata de discutir se devemos legalizar ou não, mas

de definir que tipo de jogos queremos estimular, para quais pessoas e sob quais condições”.

Desse modo, o regime jurídico brasileiro das apostas reflete a busca por um equilíbrio entre a liberdade de iniciativa e o interesse público, reconhecendo que o jogo, quando devidamente regulado, pode deixar de ser sinônimo de vício e se tornar instrumento legítimo de desenvolvimento econômico e social.

• **DESAFIOS SOCIAIS E JURÍDICOS DA REGULAMENTAÇÃO**

A regulamentação das apostas no Brasil representa não apenas um avanço normativo e econômico, mas também um desafio ético, social e jurídico de grandes proporções. Embora o Estado tenha buscado, com a Lei nº 14.790/2023, equilibrar arrecadação fiscal e proteção social, o novo marco regulatório enfrenta obstáculos como a prevenção ao vício em jogos, o combate à lavagem de dinheiro, a fiscalização eficiente e a necessidade de proteger o consumidor diante de um mercado cada vez mais digitalizado e agressivo.

Conforme Matos (2025, p. 6105), “a expansão das apostas online, sobretudo entre os jovens, trouxe novos riscos de dependência, endividamento e exposição a fraudes”. O autor observa que, embora a Lei das Bets tenha previsto mecanismos de “jogo responsável”, como limites de depósito e autoexclusão voluntária, tais medidas ainda dependem de regulamentação técnica e fiscalização efetiva para produzir resultados concretos.

[...] A principal lacuna do sistema regulatório brasileiro está na ausência de um programa nacional de prevenção ao vício em jogos. O Estado deve assumir papel ativo na educação digital, no atendimento psicossocial e no monitoramento das operadoras, de modo a garantir que a legalização não se transforme em estímulo à compulsão [...] (MATOS, 2025, p. 6110).

De modo semelhante, Gomes (2024, p. 4) alerta que o aumento da disponibilidade de jogos e plataformas de apostas “gera um efeito de normalização social do jogo, convertendo o entretenimento em hábito e o hábito em risco social”. O autor argumenta que o vício em

jogos deve ser tratado como questão de saúde pública, integrando políticas de atenção psicossocial, como o CAPS AD (Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas), e campanhas educativas de longo prazo.

Além dos impactos à saúde, a regulamentação enfrenta o desafio de evitar que o setor se torne porta de entrada para crimes financeiros, como a lavagem de dinheiro e a evasão de divisas. Souza (2025, p. 12) observa que o PL 2234/2022 e a Lei nº 14.790/2023 tentam enfrentar o problema por meio de “obrigações de rastreabilidade e identificação dos apostadores, auditorias externas e integração com a Unidade de Inteligência Financeira (UIF)”. No entanto, ele reconhece que “a efetividade dessas medidas dependerá da capacidade técnica e orçamentária do Estado para fiscalizar um setor que movimenta cifras bilionárias e opera, em grande parte, em ambiente digital transnacional”.

[...] A lavagem de dinheiro é uma das maiores preocupações da regulação do jogo, porque o fluxo de apostas permite a movimentação rápida de recursos com origem obscura. A lei avança ao exigir a comprovação da origem dos valores e a cooperação com a UIF, mas ainda carece de estrutura operacional robusta para fiscalização contínua [...] (SOUZA, 2025, p. 13).

Esse alerta também é reforçado por Ragazzo e Ribeiro (2012), ao discutirem os riscos criminais decorrentes da expansão dos jogos de azar. Segundo os autores:

[...] Cassinos e casas de apostas são historicamente locais de lavagem de dinheiro proveniente de atividades ilegais, como tráfico de drogas e corrupção. Assim, a existência desses estabelecimentos pode tornar essa prática mais vantajosa, com todas as externalidades negativas que a acompanham [...] (RAGAZZO; RIBEIRO, 2012, p. 631).

A complexidade do tema aumenta com o avanço das plataformas online internacionais, que operam no Brasil sem sede física e, muitas vezes, sem licenciamento. Como destaca Brito (2022, p. 4), “enquanto o país discutia a regulamentação interna, dezenas de sites estrangeiros exploravam o mercado nacional de forma irregular, sem recolher tributos e sem

responsabilidade legal perante os consumidores”. Esse cenário reforça a importância de criar uma estrutura de regulação adaptada à era digital, com cooperação internacional e rastreabilidade tecnológica.

No campo jurídico, a regulamentação também traz desafios quanto à responsabilidade civil das operadoras e à proteção dos consumidores. De acordo com a Lei nº 14.790/2023, as empresas de apostas devem assegurar informações claras sobre probabilidades, regras de jogo, limites de depósito e políticas de segurança de dados. Contudo, como observa Irajá Filho et al. (2025, p. 7), “a publicidade massiva e apelativa das apostas online cria uma zona cinzenta entre o direito de informação e a manipulação emocional do consumidor”.

[...] A publicidade voltada a jovens e pessoas vulneráveis é um dos grandes riscos do setor. O estímulo ao consumo rápido e à ilusão do ganho fácil pode caracterizar práticas abusivas e violar o princípio da boa-fé objetiva nas relações de consumo[...] (IRAJÁ FILHO et al., 2025, p. 8).

Sob a ótica do Direito do Consumidor, o desafio é compatibilizar a liberdade econômica das empresas com o dever de proteger a parte hipossuficiente. Krelling (2020, p. 5) aponta que “a ausência de instrumentos de fiscalização efetiva enfraquece a aplicação prática do Código de Defesa do Consumidor nas apostas digitais, especialmente diante da transnacionalidade das plataformas”. Já Gomes (2024, p. 6) complementa que a publicidade digital voltada ao público jovem precisa ser controlada com critérios semelhantes aos aplicados ao álcool e ao tabaco, uma vez que “as apostas online produzem efeitos psíquicos comparáveis aos de substâncias de estímulo rápido, como a dopamina liberada em jogos eletrônicos”.

No âmbito da fiscalização, o PL nº 2234/2022 propõe a criação do Sistema Nacional de Jogos e Apostas (SINAJ) e da Taxa de Fiscalização de Jogos e Apostas (TAFIJA), com recursos destinados à vigilância das operadoras. No entanto, Souza (2025, p. 18) pondera que “a mera criação de estruturas administrativas não garante eficiência, sendo necessário um corpo

técnico especializado e independente para monitorar fraudes e garantir a lisura dos sistemas digitais de apostas”.

Esses desafios revelam que a regulamentação das apostas no Brasil exige uma abordagem interdisciplinar, que combine direito, economia, tecnologia e saúde pública. Como sintetizam Ragazzo e Ribeiro, o debate precisa se deslocar de questões morais para questões racionais e estruturais:

[...] A questão central não é se devemos legalizar ou não, mas quais tipos de jogos queremos estimular, sob quais condições e para quais pessoas. A resposta deve ser construída com base em critérios objetivos de custo-benefício social e não apenas em promessas de arrecadação [...] (Ragazzo e Ribeiro 2012, p. 629).

Em última análise, o desafio jurídico e social das apostas no Brasil consiste em equilibrar a liberdade econômica com responsabilidade social, construindo um modelo que seja inclusivo, transparente e eticamente sustentável. Como conclui Matos (2025, p. 6111), “a regulamentação não é o fim do debate, mas o início de uma nova etapa: a de garantir que o jogo permaneça como entretenimento e não como armadilha”.

4. ANÁLISE COMPARADA: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE REGULAÇÃO

O debate sobre a regulamentação das apostas no Brasil adquire maior profundidade quando comparado às experiências internacionais que já consolidaram modelos de controle e fiscalização mais estáveis. Em todo o mundo, os países que avançaram na regulação dos jogos de azar o fizeram movidos pela necessidade de enfrentar a clandestinidade, proteger consumidores e evitar a evasão fiscal — desafios semelhantes aos que hoje se impõem ao Brasil.

Na Europa, observa-se uma tendência de regulação estatal controlada, com a concessão de licenças e forte presença de órgãos públicos fiscalizadores. O Reino Unido é frequentemente

apontado como exemplo bem-sucedido de equilíbrio entre liberdade de mercado e responsabilidade social. Desde o *Gambling Act* de 2005, o país conta com a Gambling Commission, agência independente que monitora operadores, combate fraudes e financia campanhas de conscientização sobre o vício em jogos. Essa estrutura, segundo Brito (2022), inspirou diversas reformas em outros países europeus ao demonstrar que a legalização pode coexistir com um sistema rigoroso de controle, capaz de reduzir a criminalidade e garantir a integridade do setor.

A Espanha também se destaca por ter implementado um modelo centralizado e transparente, por meio da Lei 13/2011. A norma criou um sistema nacional de licenciamento, com critérios técnicos e financeiros para a entrada de empresas no mercado, além de impor limites rígidos à publicidade voltada a menores e a pessoas em situação de vulnerabilidade. De acordo com Souza (2025), o exemplo espanhol é especialmente relevante porque alia arrecadação tributária e políticas de prevenção, destinando parte dos recursos obtidos à criação de fundos públicos para o tratamento da dependência em jogos e para programas de educação digital.

Nos Estados Unidos, por outro lado, o cenário é mais fragmentado. Cada estado possui autonomia para legislar sobre o tema, o que resulta em um mosaico regulatório com diferentes graus de abertura. Estados como Nevada e Nova Jersey, onde estão localizadas Las Vegas e Atlantic City, transformaram-se em pólos internacionais do entretenimento ao legalizar os cassinos e estabelecer padrões rigorosos de licenciamento e fiscalização. Entretanto, outros estados ainda mantêm restrições severas ou proibições totais. Essa diversidade revela tanto a flexibilidade do sistema federativo norte-americano quanto os desafios de manter uma regulação uniforme em um mercado tão amplo e lucrativo. Como apontam Ragazzo e Ribeiro (2012), a experiência norte-americana demonstra que a descentralização pode estimular a competitividade e o desenvolvimento local, mas também cria brechas para desigualdades regionais e zonas cinzentas de fiscalização.

Na América Latina, o Uruguai é um dos países que mais avançou em um modelo de regulação prudente e eficiente. Desde 2018, o país legalizou cassinos e apostas online sob controle direto do Estado, delegando à Dirección Nacional de Loterías y Quinielas a administração das licenças e a destinação dos lucros a programas de saúde pública e prevenção do vício. O Chile, por sua vez, iniciou uma regulamentação gradual e criteriosa, priorizando o combate às plataformas ilegais e a transparência das operações financeiras.

Essas experiências revelam que a simples legalização dos jogos não é suficiente para garantir resultados positivos. O sucesso de cada modelo depende da qualidade institucional das agências reguladoras, da capacidade técnica do Estado e da destinação social dos recursos arrecadados. Países como Reino Unido e Espanha mostram que a regulação eficaz exige fiscalização independente, políticas de saúde pública e mecanismos de transparência digital. Já os exemplos dos Estados Unidos e do Uruguai demonstram que é possível combinar o incentivo econômico com a responsabilidade social, desde que haja clareza normativa e controle público.

No contexto brasileiro, a Lei nº 14.790/2023 e o Projeto de Lei nº 2234/2022 buscam absorver elementos desses diferentes paradigmas. O Brasil tenta construir um modelo híbrido, que adota o controle estatal inspirado na experiência europeia, mas abre espaço para a atuação privada sob regras de mercado semelhantes às norte-americanas. Para Irajá Filho et al. (2025), esse equilíbrio é essencial para garantir a sustentabilidade da política pública, pois “a legalização deve vir acompanhada de fiscalização, transparência e responsabilidade social, sob pena de repetir os erros de outros países que priorizaram apenas a arrecadação”.

Em síntese, a análise comparada demonstra que a regulamentação das apostas é viável e benéfica quando estruturada com critérios claros de integridade, destinação social dos lucros e educação preventiva. O desafio brasileiro não reside na legalização em si, mas na capacidade de construir um sistema regulatório eficiente, ético e socialmente responsável,

capaz de transformar uma prática historicamente marginalizada em instrumento legítimo de desenvolvimento econômico e cidadania.

5. CONCLUSÃO

A trajetória das apostas no Brasil revela uma transição gradual de um modelo de repressão moral e penal para uma abordagem regulatória mais pragmática e contemporânea. Do Código Penal de 1890 ao recente marco da Lei nº 14.790/2023, o país percorreu um longo caminho entre a criminalização e o reconhecimento de que os jogos de azar, quando adequadamente regulados, podem integrar o sistema econômico de maneira legítima e produtiva.

O antigo paradigma proibitivo, amparado em fundamentos religiosos e na defesa dos “bons costumes”, mostrou-se ineficaz para eliminar a prática do jogo. Pelo contrário, fomentou a clandestinidade, a evasão fiscal e o fortalecimento de redes ilícitas. Como apontam autores como Krelling (2020) e Souza (2025), o Estado brasileiro manteve uma postura ambígua ao proibir algumas modalidades enquanto explorava outras, como as loterias federais. Essa incoerência normativa resultou em décadas de informalidade e perda de arrecadação, demonstrando que a proibição não é sinônimo de controle.

A regulamentação contemporânea surge, portanto, como resposta a essa realidade. As Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 — bem como o Projeto de Lei nº 2234/2022 — representam uma mudança de paradigma: o jogo deixa de ser visto como ameaça moral e passa a ser tratado como atividade econômica de interesse público. Contudo, a experiência internacional e os estudos recentes mostram que a legalização, por si só, não é suficiente. É necessário um sistema de fiscalização independente, políticas de jogo responsável, transparência financeira e medidas de prevenção ao vício e à lavagem de dinheiro.

Os desafios sociais e jurídicos permanecem significativos. O crescimento das apostas online, a publicidade agressiva e a facilidade de acesso digital exigem do Estado uma atuação firme,

interdisciplinar e contínua. Conforme observa Matos (2025), o risco não está apenas na legalização em si, mas na banalização da aposta como forma de consumo rápido e ilusório. Por isso, é essencial que a política pública avance para além da arrecadação e adote uma perspectiva de educação, saúde e ética digital, garantindo proteção às pessoas vulneráveis.

A análise comparada com países como Reino Unido, Espanha, Uruguai e Estados Unidos demonstra que a regulação eficiente depende de instituições fortes e de uma cultura de responsabilidade social. Esses exemplos mostram que é possível compatibilizar liberdade de mercado e proteção do cidadão, desde que a legislação seja clara, fiscalizável e socialmente orientada. O Brasil, ao seguir esse caminho, deve aprender com tais experiências e adaptar seus mecanismos à realidade local, marcada pela desigualdade social e pela fragilidade das estruturas de controle.

Em síntese, a regulamentação das apostas no Brasil representa mais do que uma decisão legislativa: trata-se de um marco civilizatório, que busca reconciliar economia, direito e responsabilidade social. A transição do proibicionismo para a regulação deve ser conduzida com prudência, técnica e transparência, para que o país colha os benefícios econômicos do setor sem agravar suas vulnerabilidades sociais. Como afirma Irajá Filho et al. (2025), a legalização só cumprirá seu papel se “for acompanhada de mecanismos éticos e fiscalizatórios capazes de transformar o jogo em instrumento de desenvolvimento e não em fonte de exclusão”.

Assim, o desafio contemporâneo é garantir que o Brasil construa um modelo regulatório sólido, capaz de equilibrar liberdade econômica, proteção social e integridade jurídica — um equilíbrio que, mais do que viável, é indispensável para que a regulamentação das apostas se torne um verdadeiro avanço social e institucional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. Diário

Oficial da União, Rio de Janeiro, 3 out. 1941.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 30 abr. 1946.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e trata das apostas de quota fixa. Diário Oficial da União, Brasília, 13 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 dez. 2023.

BRITO, Thiago Lourenço de. Uma perspectiva acerca da regulamentação do mercado de apostas esportivas no Brasil. Alfenas (MG): Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG, 2022.

CHAGAS, Jonathan Machado. A (im)possibilidade de regulamentação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro. 2016. 88 f. Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

GOMES, Fernando de Oliveira. Impacto social dos jogos de azar online e suas consequências. Belo Horizonte: Centro Universitário Newton Paiva, 2024.

IRAJÁ FILHO, Irajá Silvestre; CAVALCANTE, Aline Ferreira; OLIVEIRA, Vinícius José de. A legalização dos jogos no Brasil: um caminho para o desenvolvimento econômico e social. Brasília: Revista Política, Planejamento e Cidadania, 2025.

KRELLING, Carolina Malagoli. Os jogos de azar na legislação penal brasileira. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2020.

MAGALHÃES, Felipe S. Ganhou, leva! O jogo do bicho no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

MATOS, Ray Nascimento da Silva. Jogos de azar e apostas online: um olhar sobre a Lei das Bets. Ilhéus (BA): Faculdade de Ilhéus, 2025.

MORESO, José Juan; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar. Revista Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 625-650, jul./dez. 2012.

SOUZA, Ricardo Alexandre de Oliveira. O controle dos jogos de azar no Brasil: uma análise do PL 2234/2022. São Cristóvão (SE): Universidade Federal de Sergipe – UFS, 2025.

^[1] Autor. Graduando em Direito pela Faculdade Serra do Carmo.

^[2] Orientador. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, Especialista em Ciências Criminais e também em Direito e Processo Administrativo. Graduado em Direito e em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo, todos os cursos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor de Direito Processual Penal, escritor e pesquisador em Direito e Processo Penal e Direitos Humanos. Delegado da Polícia Civil do Tocantins.