

Radar Político da Saúde

COMO O CONGRESSO NACIONAL QUER
REGULAR AS BETS NO BRASIL?



Radar Político da Saúde

COMO O CONGRESSO NACIONAL QUER
REGULAR AS BETS NO BRASIL?

Expediente

AUTORES

Dayana Rosa
Filipe Asth
Rebeca Freitas
Sara Ellen Tavares

APOIO TÉCNICO

Eixo Estratégia Política

REVISÃO TÉCNICA

Julia Pereira
Letícia Victor
Natasha Mastrangelo
Victor Nobre

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Natasha Mastrangelo
Letícia Pires
Victória Sacagami

REALIZAÇÃO



IEPS
Instituto de Estudos
para Políticas de Saúde



FRENTE DA
**SAÚDE
MENTAL**

UMANE

APOIO



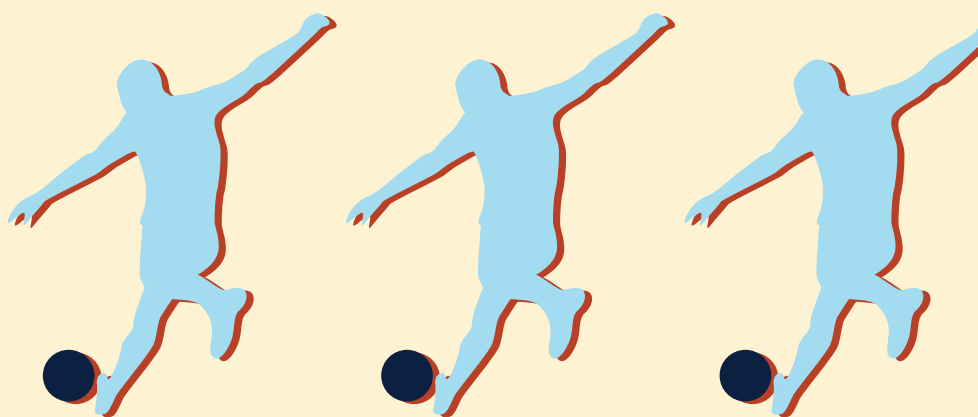
Infinis
Instituto Futuro é
Infância Saudável

**Instituto
Betty e Jacob
Lafer**

Sumário Executivo

- **O crescimento recente da agenda legislativa sobre apostas online reflete resposta ao vácuo regulatório e o consequente avanço do mercado** - O aumento exponencial de projetos a partir de 2023 indica reação ao crescimento acelerado das apostas após 2018 e à regulamentação apenas em 2023.
- **Atuação suprapartidária** - A autoria dos projetos evidencia que a regulação das apostas mobiliza partidos de todo o espectro político, além de participação relevante de diferentes legendas (19 partidos), indicando que o tema se consolidou como uma agenda transversal no Congresso Nacional.
- **Atividade legislativa elevada, porém fragmentada** - Entre 2019 e 2026, foram apresentados 231 projetos de lei, o que demonstra forte engajamento institucional, mas também ausência de uma estratégia regulatória integrada, com sobreposição de iniciativas e dispersão temática.
- **Predomínio de regulação operacional e da publicidade** - As propostas concentram-se em regras de funcionamento das plataformas (30%) e, em seguida, na regulação ou proibição da publicidade (23%), eixo central do debate.
- **Disputa orçamentária orienta propostas de arrecadação** - Projetos sobre tributação e destinação de recursos (17,7%) evidenciam uma agenda marcada por disputas em torno do uso das receitas geradas pelo setor. As propostas preveem a vinculação desses recursos a áreas específicas, como saúde, segurança pública, assistência social e esporte, mas também alcançam finalidades mais dispersas, como financiamento de pesquisa tecnológica, proteção ambiental e apoio a instituições ou projetos pontuais.
- **Saúde pública ganha espaço, mas de forma dispersa** - A recorrência de propostas sobre proteção de vulneráveis e restrição de publicidade, além da atuação institucional por meio de iniciativas dos Poderes Executivo e Legislativo sinaliza um movimento de reconhecimento dos impactos sociais e sanitários associados à atividade.





Contexto

A regulação das apostas online no Brasil passou por mudanças relevantes nos últimos anos. Após a autorização legal em 2018, ocorrida com a aprovação da **Lei nº 13.756/2018**, o mercado de apostas online se expandiu rapidamente, com forte presença publicitária entre 2019 e 2023. Esse período foi marcado por massiva exposição da população a campanhas publicitárias, patrocínios esportivos e ações com influenciadores digitais, contribuindo para a rápida normalização das apostas como prática cotidiana e ampliando significativamente a base de usuários, incluindo o público jovem.

A regulamentação do setor, no entanto, só foi estabelecida cinco anos depois, com a aprovação da **Lei nº 14.790/2023**, que definiu regras para exploração, fiscalização e tributação da atividade, posteriormente detalhadas por atos infralegais editados pelo Ministério da Fazenda. Paralelamente, o tema ganhou destaque no debate público, especialmente a partir da instalação da CPI das Apostas, da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial envolvendo os Ministérios da Fazenda e da Saúde, que passou a orientar ações governamentais voltadas à mitigação de riscos e à incorporação da perspectiva de saúde pública nas medidas em elaboração, e das recentes divulgações de evidências nacionais e internacionais sobre os efeitos sociais, econômicos e sanitários, entre eles, o transtorno do jogo².

No âmbito legislativo, a Frente Parlamentar Mista para a Promoção da Saúde Mental (FPSM) incorporou o tema das apostas online à sua agenda legislativa, reconhecendo a relação entre a expansão do mercado, os impactos sobre a saúde mental e a ampliação das vulnerabilidades sociais das famílias brasileiras. A pauta foi incluída como prioridade na **Agenda Legislativa da Saúde Mental** do biênio 2025/2026, com iniciativas voltadas à fiscalização do Poder Executivo, ao acompanhamento da regulamentação e à formulação de propostas orientadas à prevenção e à proteção de grupos mais expostos ao risco do jogo problemático.

² O transtorno de jogo, conforme a 11ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-11), é caracterizado por um padrão persistente de comportamento em que há perda de controle sobre o ato de jogar, aumento da prioridade atribuída ao jogo em relação a outras atividades e continuidade ou intensificação da prática, mesmo diante de consequências negativas para a vida do indivíduo.

A discussão legislativa também foi qualificada por produções técnicas que consolidaram evidências sobre o tema, entre elas, o dossiê **“A saúde dos brasileiros em jogo”**, lançado em 2025, que sistematizou dados e análises dos impactos das apostas online sobre diferentes indicadores sociais e econômicos e que contribuiu para enquadrar a questão como problema de saúde pública. O material se apoiou, entre outras fontes, em dados inéditos do III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III), realizado pela UNIFESP, que pela primeira vez dimensionou a prevalência de comportamentos de risco e jogo problemático na população brasileira — estimando que 7,3% da população apresenta algum nível de envolvimento com apostas com potencial de causar danos, o equivalente a cerca de 10,9 milhões de pessoas —, e nos relatórios da Receita Federal com dados de arrecadação do setor que só se tornaram disponíveis após a implementação da tributação das apostas online, em 2025, e que revelaram um salto de R\$ 38 milhões para R\$ 6,8 bilhões na arrecadação do setor em apenas um ano.

Esse conjunto de fatores — crescimento exponencial do mercado, movimentação recente para regulamentação do setor e produção de evidências que apontam para os impactos sociais da atividade —, somado ao fato de que a pauta passou a ter maior apelo público, diante da ampliação dos danos à população, como endividamento e impactos sobre famílias, ajuda a explicar o interesse do Congresso Nacional no tema e o aumento do número de proposições legislativas nesse período.

Nesse sentido, este documento apresenta um panorama geral e sistematizado da atividade legislativa sobre apostas online no Congresso Nacional. A partir do levantamento e da categorização temática dos projetos que foram apresentados e que tramitam, ou tramitaram, no período de 2019 a 2026³, o Radar analisa as tendências das propostas, com atenção especial às iniciativas com potencial de impacto sanitário, oferecendo uma leitura estruturada do estágio atual do debate na Câmara e no Senado e dos seus desdobramentos regulatórios.

3 A metodologia completa utilizada para a elaboração deste material pode consultada no apêndice metodológico localizado na página 22.

I. Panorama geral da produção legislativa

► A. VOLUME TOTAL DE PROPOSIÇÕES

Esta análise foi construída a partir de uma base consolidada contendo 231 projetos de lei (PLs), sistematizados a partir da metodologia apresentada no apêndice metodológico, sendo 73 PLs no Senado Federal e 158 PLs na Câmara dos Deputados. Nesse conjunto total, foram consideradas proposições apresentadas no período compreendido entre janeiro de 2019 e março de 2026, que se encontram atualmente em diferentes situações de tramitação⁴. Essa diversidade de estágios e vínculos entre proposições evidencia um cenário legislativo marcado por sobreposição de iniciativas, agrupamento temático e dinâmicas de consolidação por apensamento, o que exigiu tratamento metodológico para evitar duplicidades e permitir uma leitura estruturada das tendências regulatórias em curso.

► B. ATUAÇÃO TRANSVERSAL DOS PARTIDOS NO DEBATE SOBRE APOSTAS

A distribuição das autorias por partido reforça o caráter abrangente dessa agenda legislativa. Foram identificados parlamentares de 19 partidos de diferentes espectros políticos como autores dos projetos de lei. Entre os partidos com maior número de proposições⁵ — como PODE, PL, PT, MDB e PSD — há representantes de diferentes campos ideológicos. Esse padrão sugere que a regulação das apostas online não se estrutura como uma agenda restrita a um campo específico, mas como um tema que atravessa o debate político de forma mais ampla, com múltiplas entradas e motivações.

► C. PRODUÇÃO LEGISLATIVA: CÂMARA VS. SENADO

A evolução da produção legislativa sobre apostas online no Congresso Nacional revela uma mudança de patamar a partir de 2023, com forte aceleração nos anos seguintes e dinâmicas distintas entre Câmara e Senado. Entre 2019 e 2022, o tema aparece de forma incipiente e pouco estruturada, cenário que deve ser analisado a partir da con-

⁴ O levantamento considera todas as proposições apresentadas no período indicado, independentemente de sua situação de tramitação, incluindo tanto aquelas ainda em curso quanto as já convertidas em norma ou arquivadas. Foram incluídos projetos que tramitam de forma autônoma e aqueles apensados a proposições principais (projetos de referência).

⁵ A distribuição apresentada considera o número absoluto de projetos de lei por espectro político, sem ajuste pela proporcionalidade das bancadas partidárias no Congresso Nacional. Partidos com maior número de parlamentares tendem a apresentar mais proposições, o que pode influenciar a concentração observada em determinados espectros. Dessa forma, os dados devem ser interpretados como uma medida de presença e engajamento na agenda, e não como um indicador proporcional de intensidade relativa entre os partidos.

juntura excepcional da pandemia de Covid-19. Nesse período, a rotina legislativa foi alterada, concentrando a atuação do Congresso em pautas emergenciais de enfrentamento à crise sanitária ao longo de 2020 e de boa parte de 2021. Nesse momento, não houve apresentação de projetos sobre o tema das apostas online em nenhuma das duas Casas. Esse cenário muda em 2023, quando há um primeiro aumento relevante (18 projetos), indicando que o tema começa a se consolidar na agenda legislativa, em paralelo ao avanço do debate regulatório no país.

A inflexão mais significativa ocorre a partir de 2024, quando a produção mais do que quadruplica, saltando para 85 projetos, seguida por nova expansão de 37,6% em 2025, atingindo 117 proposições, o maior volume da série histórica. Esse movimento não é apenas quantitativo, mas reflete uma reação institucional à regulamentação recente do setor, especialmente após a promulgação da Lei nº 14.790/2023. A intensidade do crescimento, mais de quatro vezes entre 2023 e 2024, indica um processo de “corrida regulatória”, em que diferentes atores legislativos passam a disputar a definição de regras, prioridades e a destinação de recursos associados à atividade.

Apesar da tendência de crescimento, a análise por casa legislativa mostra ritmos distintos. A Câmara dos Deputados antecipou esse movimento, quando, em 2024, o número de proposições passa de 11 para 69 projetos, mantendo volume elevado em 2025. Esse comportamento é, em parte, esperado e reflete o fato de que a Câmara possui uma base parlamentar significativamente mais ampla (513 deputados frente a 81 senadores), o que amplia o número potencial de autores e, consequentemente, a capacidade de apresentação de proposições. No entanto, o que chama atenção não é apenas a quantidade absoluta de projetos, mas a velocidade e pulverização das iniciativas, que sugerem uma resposta imediata e descentralizada ao crescimento do setor. O Senado, por outro lado, apresenta uma reação mais tardia e concentrada em 2025, quando há um crescimento expressivo de 16 para 44 proposições, reduzindo significativamente a diferença em relação à Câmara. Como resultado, a razão entre as casas, que era fortemente desigual em 2024, passa a se aproximar em 2025, indicando uma convergência no engajamento institucional com o tema.

Ao longo de todo o período, embora a Câmara concentre a maior parte da produção (cerca de 68%), a trajetória recente aponta para um crescimento na busca por maior protagonismo, sendo puxada pelo Senado. Esse padrão combinado — crescimento acelerado, resposta institucional em momentos distintos e convergência recente entre as casas — sugere um campo regulatório em consolidação, marcado por elevada competição legislativa e ainda sem coordenação clara.

Ano	Câmara	Senado	Total
2019	2	2	4
2022	1	4	5
2023	11	7	18
2024	69	16	85
2025	73	44	117
2026	2	0	2
Total	158	73	231

► **D. DISTRIBUIÇÃO GERAL POR CATEGORIA TEMÁTICA DOS PLS SOBRE APOSTAS ONLINE CONSIDERANDO CÂMARA E SENADO JUNTOS**

Categoria	Nº de PLs apresentados entre 2019-2026	% do total
Regras para funcionamento e operação das plataformas	69	29,9%
Regulação de publicidade, propaganda e patrocínio	53	22,9%
Fiscalização, sanções e responsabilização	48	20,8%
Tributação, arrecadação e destinação de recursos	41	17,7%
Governança, políticas públicas e arranjos institucionais	14	6,1%
Proibição ampla ou restrição estrutural do mercado	6	2,6%
Total	231	100%

► E. COMPARAÇÃO ENTRE CÂMARA E SENADO NA REGULAÇÃO DAS APOSTAS

A análise comparativa entre Câmara dos Deputados e Senado Federal revela padrões distintos de atuação legislativa sobre apostas online, tanto em termos temáticos quanto de objetivos regulatórios. Na Câmara, há predominância de propostas voltadas às regras de funcionamento das plataformas (34,8%) e à publicidade (25,3%), indicando uma abordagem mais operacional e centrada na regulação do mercado em seu funcionamento cotidiano. Já o Senado apresenta maior concentração em fiscalização, sanções e responsabilização (30,1%) e em tributação e destinação de recursos (23,3%), sugerindo uma atuação mais orientada ao controle e à arrecadação.

Categoria	Câmara	%	Senado	%
Regras de funcionamento e operação	55	34.8%	14	19.2%
Regulação de publicidade, propaganda e patrocínio	40	25.3%	13	17.8%
Fiscalização, sanções e responsabilização	26	16.5%	22	30.1%
Tributação e destinação de recursos	24	15.2%	17	23.3%
Governança e políticas públicas	7	4.4%	7	9.6%
Proibição ampla do mercado	6	3.8%	0	0.0%
Total	158	100%	73	100.0%

II. Análise por categoria e principais objetivos dos PLs

► 1. REGRAS PARA FUNCIONAMENTO E OPERAÇÃO DAS PLATAFORMAS

A categoria “regras para funcionamento e operação das plataformas” reúne 69 projetos de lei sobre apostas — dos quais 35 correspondem a proposições principais — indicando um conjunto de iniciativas voltadas à definição de parâmetros para a oferta e o uso das apostas online no Brasil. De modo geral, os projetos tratam de aspectos relacionados ao acesso, ao funcionamento das plataformas e a instrumentos associados à dinâmica das apostas.

As propostas podem ser organizadas em três principais eixos:

(i) Restrição de acesso e prevenção ou tratamento (41 PLs)

Este eixo concentra o maior número de propostas, com destaque para iniciativas de restrição de acesso às apostas e de instituição de políticas públicas de prevenção e tratamento. A maioria das propostas sobre restrição de acesso trata de medidas direcionadas a grupos específicos, especialmente beneficiários de programas sociais, por meio da vedação à participação em apostas ou da proibição do uso de recursos provenientes de benefícios (ex.: PL 3768/2024, PL 4244/2024, PL 2887/2025).

No caso das proposições voltadas à prevenção e ao tratamento, destacam-se projetos que estabelecem obrigações para as plataformas, como a emissão de alertas informativos (PL 1968/2025), a implementação de mecanismos automáticos que interrompem compulsoriamente o acesso do usuário à plataforma (PL 1841/2025) e a identificação de comportamentos de risco, inclusive com uso de ferramentas tecnológicas (PL 4294/2025).

(ii) Regras operacionais e requisitos para funcionamento (9 PLs)

Outro conjunto de proposições trata da definição de requisitos operacionais, incluindo a imposição de exigências às plataformas e, de forma mais pontual, requisitos para autorização e operação. No detalhamento dessas iniciativas, observam-se propostas que estabelecem a obrigatoriedade de implementação de mecanismos específicos nas plataformas, como ferramentas de autoexclusão (PL 4391/2024), controle parental e limites operacionais associados ao uso (PL 1297/2025, PL 3604/2025). Também aparecem exigências relacionadas à disponibilização de informações e conteúdos educativos sobre os riscos das apostas (PL 4449/2024), além de medidas voltadas à proteção de públicos específicos no ambiente digital, especialmente crianças e adolescentes.

(iii) Regulação de instrumentos e dinâmicas específicas (19 PLs)

Há também propostas voltadas a aspectos específicos do funcionamento das apostas, como meios de pagamento, modalidades de apostas, gestão de recursos dos usuários e repressão ao mercado ilegal. No detalhamento dessas iniciativas, observam-se medidas que tratam da limitação ou do bloqueio de meios de pagamento utilizados em apostas, inclusive com previsão de atuação de instituições financeiras para restringir transações (PL 3717/2024; PL 2895/2025).

Também aparecem propostas relacionadas à gestão dos recursos dos usuários, como regras sobre utilização de valores mantidos em contas nas plataformas (PL 4020/2025), e à definição de condições para exploração de modalidades específicas de apostas, incluindo exigências para autorização e comprovação de idoneidade (PL 3999/2025). Além disso, há iniciativas que abordam a responsabilização de plataformas por práticas irregulares, incluindo o uso indevido de dados, entre outras formas de atuação ilícita (PL 4976/2024), indicando a incorporação de instrumentos regulatórios voltados a dimensões específicas da operação e da interação com os usuários.

O elevado número de proposições nesta categoria está associado, em grande medida, a um movimento de ajuste regulatório. Após a autorização legal de 2018, o mercado de apostas operou por um período prolongado sem regulamentação infralegal detalhada, especialmente no que se refere à proteção dos usuários, aos requisitos operacionais e aos critérios de acesso. Esse contexto contribuiu para a consolidação de um ambiente com lacunas normativas, que passaram a ser objeto de maior atenção legislativa a partir de 2023. A concentração de projetos nesta categoria indica uma agenda predominantemente orientada ao estabelecimento e à consolidação de parâmetros regulatórios, em resposta à expansão do setor em ritmo superior à definição de instrumentos normativos mais específicos.

► 2. PUBLICIDADE, PROPAGANDA E PATROCÍNIO DE BETS

A categoria de “publicidade, propaganda e patrocínio” reúne 53 proposições legislativas sobre apostas — das quais 32 correspondem a proposições principais — indicando um conjunto de iniciativas voltadas à regulação da comunicação comercial e das estratégias de promoção associadas ao setor. De modo geral, os projetos tratam da veiculação de publicidade, das condições para sua realização e de mecanismos relacionados à exposição dos usuários a conteúdos promocionais.

As propostas podem ser organizadas em três principais eixos:

(i) Proibição e restrição da publicidade (37 PLs)

Este eixo concentra **o maior número de propostas**, com destaque para iniciativas de proibição da publicidade de apostas e de restrição da publicidade. Parte relevante dos projetos propõe a vedação ampla da publicidade em todos os meios de comunicação (PL 2092/2025, PL 3511/2024, PL 2682/2024), enquanto outros estabelecem restrições específicas, como limitação em ambientes frequentados por crianças e adolescentes, espaços públicos ou eventos financiados com recursos públicos (PL 2609/2025, PL 3871/2025, PL 4523/2024). Também aparecem medidas voltadas à restrição de incentivos promocionais, como bônus e programas de fidelidade (PL 3404/2023, PL 2880/2025).

(ii) Regulação da publicidade (12 PLs)

Outro conjunto relevante de proposições trata da regulação da publicidade de apostas, estabelecendo parâmetros para sua realização. No detalhamento dessas iniciativas, observam-se propostas que disciplinam a atuação de agentes envolvidos na promoção, como influenciadores digitais (PL 4910/2024), definem regras para formatos e meios específicos de divulgação, como outdoors e ambiente digital (PL 3738/2024, PL 1172/2026), e estabelecem condições para a realização de campanhas e ações promocionais (PL 1931/2023). Também há iniciativas que tratam do credenciamento de agentes publicitários e da oferta de bônus promocionais (PL 2086/2025).

(iii) Medidas associadas e temas transversais (4 PLs)

Há ainda propostas que, embora classificadas nesta categoria, tratam de temas associados à dinâmica da publicidade, como repressão ao mercado ilegal (PL 2086/2025), regulação de meios de pagamento e restrição de acesso às apostas. Também aparecem iniciativas pontuais relacionadas à prevenção e ao tratamento, como a obrigatoriedade de veiculação de alertas sobre riscos associados às apostas em peças publicitárias (PL 2568/2025). Esse conjunto indica a presença de medidas que articulam a regulação da publicidade com outros instrumentos regulatórios.

O fato de a categoria de publicidade, propaganda e patrocínio figurar como a segunda com maior número de proposições — superando fiscalização e sanções, tributação e governança — indica a centralidade desse eixo no debate legislativo. No período em que o mercado se expandiu sem regulamentação infralegal detalhada, a publicidade das apostas consolidou-se como principal interface entre o setor e a sociedade, com ampla presença em transmissões esportivas, plataformas digitais e outros espaços de circulação cotidiana. Esse protagonismo contribuiu para que a exposição publicitária se tornasse um dos principais vetores de visibilidade do tema no debate público. O volume de proposições voltadas à sua regulação ou vedação sugere uma resposta legislativa orientada, em grande medida, por essa dimensão mais visível do fenômeno. Nesse sentido, a ênfase nessa categoria indica que parte relevante das iniciativas parlamentares associa os potenciais riscos do setor não apenas ao funcionamento das plataformas, mas também à exposição massiva da população a estímulos que incentivam o comportamento de apostar.

► 3. FISCALIZAÇÃO, SANÇÕES E RESPONSABILIZAÇÃO

A categoria de fiscalização, sanções e responsabilização reúne 48 proposições legislativas sobre apostas, evidenciando o esforço do Congresso Nacional para fortalecer mecanismos de controle, repressão e monitoramento sobre o setor. De modo geral, os projetos buscam enfrentar a operação de agentes não autorizados, criar ou agravar sanções penais e administrativas e ampliar instrumentos de supervisão sobre plataformas, meios de pagamento e circulação de publicidade.

As proposições podem ser organizadas em três principais eixos:

(i) Repressão ao mercado ilegal e fortalecimento sancionatório (18 PLs)

O núcleo mais numeroso da categoria concentra projetos voltados ao combate à exploração clandestina das apostas e ao endurecimento do tratamento penal de condutas associadas ao mercado ilegal. Destacam-se iniciativas que tipificam a exploração sem autorização, a intermediação de apostas por operadores não outorgados e a promoção de jogos ilegais (PL 4044/2025, PL 706/2025, PL 4667/2023, PL 2877/2025, PL 2888/2025, PL 2890/2025). Também integram esse eixo propostas que, embora mais amplas, reforçam a lógica de responsabilização penal e repressão a práticas ilícitas em ambiente digital (PL 485/2025, PL 1740/2025, PL 3066/2025, PL 4323/2025, o PL 1033/2025). Há ainda projetos de caráter mais estruturante, para tratar da exploração de jogos e apostas em todo o território nacional (PL 2234/2022) e propor um marco legal específico de combate ao mercado ilegal de jogos e apostas (PL 4044/2025).

(ii) Instrumentos de monitoramento, transparência e controle operacional (20 PLs)

Um segundo bloco de proposições busca ampliar a capacidade estatal de fiscalização por meio de exigências operacionais e mecanismos de rastreabilidade. Nesse eixo, destacam-se projetos que estabelecem deveres de transparência e monitoramento pelos operadores, com o objetivo de aprimorar o dever de transparência sobre as atividades de jogo dos apostadores (PL 2882/2025), e instituir o Cadastro Nacional de Apostas e a Plataforma Nacional de Auditoria e Monitoramento de Jogos de Azar (PL 2889/2025).

Também aparecem propostas voltadas ao controle de aspectos específicos da operação, para exigir divulgação do algoritmo de determinação das probabilidades de sucesso e do demonstrativo de pagamentos à Secretaria de Prêmios e Apostas (PL 1840/2025), e vedar o uso de meios de pagamento nacionais em transações com sítios eletrônicos de apostas ilícitas (PL 3403/2023). Esse eixo inclui ainda medidas de supervisão sobre a presença institucional dos operadores no país (PL 3587/2024), e iniciativas voltadas à delimitação do objeto e das condições de oferta das apostas (PL 2362/2025, PL 3719/2024).

(iii) Limites à oferta, publicidade e modalidades de exploração (10 PLs)

Por fim, um terceiro conjunto de propostas articula fiscalização com restrição regulatória, ao estabelecer limites sobre o que pode ser ofertado, divulgado ou operado. Incluem-se aqui projetos que limitam horários de realização e exploração das apostas (PL 4392/2024, PL 2891/2025); propostas que restringem as apostas de quota fixa a eventos reais de temática esportiva (PL 2892/2025); e iniciativas que disciplinam a disponibilização de aplicativos e a própria configuração das modalidades autorizadas (PL 2738/2025, PL 5433/2023, PL 3626/2023). Também aparecem projetos que associam fiscalização à regulação da publicidade (PL 3808/2024, PL 2662/2025, PL 2886/2025), reforçando a responsabilização sobre a divulgação irregular ou potencialmente danosa de apostas.

O volume de proposições nesta categoria — terceiro maior do conjunto — indica o reconhecimento, no âmbito legislativo, de que a regulamentação formal do setor não assegura, por si só, a conformidade das atividades. A coexistência de um mercado legal em expansão com a persistência de operações irregulares aponta para limitações nos mecanismos de *enforcement* e tem orientado a apresentação de iniciativas voltadas ao seu fortalecimento. Observa-se, ainda, que a fiscalização aparece, em parte das propostas, articulada a temas como publicidade e proteção ao usuário, sugerindo uma compreensão ampliada da supervisão, que ultrapassa o controle econômico e incorpora dimensões relacionadas à mitigação de riscos e à proteção da saúde pública.

► 4. TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E DESTINAÇÃO DE RECURSOS

A categoria de tributação, arrecadação e destinação de recursos reúne 41 proposições legislativas sobre apostas e evidencia uma disputa política em torno do uso das receitas geradas pelo setor. De modo geral, os projetos partem do reconhecimento do elevado potencial arrecadatário das apostas online e buscam direcionar esses recursos para múltiplas finalidades públicas, ao mesmo tempo em que propõem ajustes no regime tributário e nos mecanismos de repartição.

As proposições podem ser organizadas em três principais eixos:

(i) Destinação vinculada de receitas (33 PLs)

A maior parte dos projetos propõe a vinculação de receitas das apostas a áreas específicas de interesse público. Destacam-se iniciativas voltadas ao financiamento da saúde (PL 2657/2025; PL 5206/2025; PL 2365/2025; PL 3793/2024; PL 3709/2019), segurança pública (PL 4331/2025; PL 1714/2025; PL 3916/2019), assistência social e proteção de grupos vulneráveis (PL 1959/2025), além de propostas que incluem pessoas com deficiência (PL 6281/2025), pesquisa em tecnologia (PL 897/2025) e até proteção ambiental (PL 4371/2025). Também há iniciativas que direcionam recursos para projetos sociais diversos (PL 2665/2025) e para instituições específicas, como o Instituto Benjamin Constant (PL 4789/2025), bem como para o esporte (PL 4518/2024). Além da vinculação direta da arrecadação, há propostas que viabilizam o financiamento de tratamento de saúde por outros meios, como o PL 5515/2025, que autoriza o uso do FGTS pelo trabalhador para custear tratamento médico.

(ii) Criação de fundos e mecanismos estruturados de financiamento (3 PLs)

Alguns projetos propõem a criação de instrumentos permanentes de financiamento, como o Fundo Nacional de Prevenção e Reparação Social dos Impactos das Apostas (FUNPRAE) (PL 1959/2025), com destinação para políticas de prevenção, tratamento e mitigação de danos associados ao jogo. Esse conjunto de iniciativas indica um movimento de institucionalização da resposta estatal aos impactos sociais das apostas, ainda que concentrado em poucas proposições específicas.

(iii) Alterações tributárias e ampliação da arrecadação (5 PLs)

Outro bloco relevante de proposições busca alterar as alíquotas, ampliar a base de incidência tributária ou regular a cobrança de tributos, inclusive retroativamente ao período anterior à regulamentação (PL 5401/2025). Há também projetos que revisam os critérios de distribuição da arrecadação já prevista em lei (PL 4034/2024; PL 2780/2025;

PL 2710/2025) e iniciativas que elevam a carga tributária ou ajustam parâmetros fiscais do setor (PL 5353/2025), reforçando a disputa sobre a repartição dos recursos.

O conjunto das propostas evidencia que, embora exista preocupação com os impactos sociais das apostas, a abordagem orientada à captura e redistribuição de receitas é predominante, muitas vezes sem articulação direta com estratégias de prevenção ou redução de danos. A multiplicidade de destinações propostas revela uma fragmentação de prioridades e indica que a arrecadação proveniente das apostas tornou-se um ativo político relevante na disputa orçamentária no Congresso Nacional.

► 5. GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A categoria “governança, políticas públicas e arranjos institucionais” reúne 14 proposições legislativas sobre apostas e abarca projetos com respostas institucionais mais abrangentes para lidar com os impactos do setor. De modo geral, os projetos buscam estabelecer diretrizes, sistemas e instrumentos de política pública, combinando medidas de prevenção, regulação do comportamento dos usuários e organização da atuação estatal.

As proposições podem ser organizadas em três principais eixos:

(i) Instituição de políticas públicas e sistemas de proteção (6 PLs)

Um conjunto relevante de projetos propõe a criação de políticas nacionais voltadas à prevenção e ao tratamento dos danos associados às apostas. Destacam-se iniciativas como o Programa Nacional de Prevenção aos Impactos das Apostas e Combate à Ludopatia (PL 2439/2025), o Programa Nacional de Assistência Integral às Pessoas com Ludopatia (PL 4583/2024) e a Política Nacional de Jogo Responsável (PL 5759/2025), além da chamada Lei de Responsabilidade dos Jogos (PL 3790/2024). Também se insere nesse eixo propostas para a criação de sistemas estruturados de proteção, como o Sistema Nacional de Autoexclusão de Apostadores (PL 2948/2025), reforçando a centralidade da saúde pública e da proteção ao consumidor na regulação do setor.

(ii) Regulação do acesso, comportamento e proteção de grupos vulneráveis (4 PLs)

Embora menos numeroso, há propostas que atuam diretamente na regulação do comportamento dos usuários e na mitigação de riscos. Destacam-se projetos para instituir mecanismos de autoexclusão como direito do apostador (PL 2948/2025), e para impor obrigações às plataformas para promoção de campanhas educativas, prevenção do ví-

cio em jogos e destinação de recursos para políticas de cuidado (PL 3355/2024). Esse eixo evidencia a preocupação com a redução de danos e com a proteção de usuários em situação de vulnerabilidade.

(iii) Estruturação regulatória e governança do setor (4 PLs)

Por fim, um terceiro conjunto de propostas trata da organização institucional e regulatória do mercado de apostas. Destaca-se o Marco Legal das Loterias Estaduais e Municipais (PL 5982/2025), que estabelece normas gerais sobre exploração, fiscalização, arrecadação, integridade e governança, além de prever mecanismos de proteção ao consumidor e prevenção à lavagem de dinheiro. Também se inserem nesse eixo iniciativas para consolidar diretrizes de responsabilidade no setor (PL 3790/2024) e impor requisitos operacionais às plataformas (PL 3355/2024).

O conjunto das propostas indica que, embora haja preocupação com os impactos sociais das apostas, predomina uma abordagem voltada à captura e redistribuição de receitas, frequentemente sem articulação direta com estratégias de prevenção ou redução de danos. A diversidade de destinações propostas sugere dispersão de prioridades e reforça o papel da arrecadação como elemento relevante na disputa orçamentária no Congresso Nacional.

► 6. PROIBIÇÃO AMPLA OU RESTRIÇÃO ESTRUTURAL DO MERCADO

A categoria “proibição ampla ou restrição estrutural do mercado” reúne 6 proposições legislativas sobre apostas, refletindo a presença de uma abordagem mais restritiva, em alguns casos, proibitiva, em relação à exploração das apostas online no país. De modo geral, os projetos partem do entendimento de que os riscos sociais, econômicos e sanitários associados às apostas justificam intervenções estruturais no mercado, incluindo sua limitação severa ou mesmo sua extinção.

As proposições podem ser organizadas em três principais eixos:

(i) Proibição integral da exploração das apostas (4 PLs)

A maior parte dos projetos propõe a proibição total da exploração de apostas online no Brasil. Incluem-se iniciativas que vedam diretamente a prática e a exploração comercial das apostas (PL 1516/2025; PL 3774/2024), bem como propostas que revogam o marco legal vigente, desestruturando a base normativa que autoriza o funcionamento do setor (PL 2663/2025; PL 3925/2024). Esse conjunto evidencia uma leitura de que a regulação não seria suficiente para mitigar os danos associados às apostas, sendo necessária uma resposta mais contundente do Estado.

(ii) Restrição estrutural ao acesso e à oferta (1 PL)

Um segundo eixo reúne propostas que, embora não eliminem completamente o mercado, buscam restringir de forma significativa sua operação e alcance. Destaca-se a vedação à pré-instalação de aplicativos de apostas em dispositivos eletrônicos (PL 3685/2024), medida que atua sobre a lógica de expansão e capilaridade do setor. Ainda que pontual, esse tipo de iniciativa aponta para estratégias de redução da exposição e do acesso facilitado às apostas, especialmente em ambientes digitais.

(iii) Proibição com alterações estruturais no arranjo regulatório (1 PL)

Por fim, algumas proposições combinam proibição com alterações estruturais no arranjo regulatório, ao prever simultaneamente a vedação das apostas e a revogação de dispositivos legais que sustentam sua regulamentação (PL 2663/2025). Esse movimento indica não apenas a intenção de interromper a atividade, mas também de reverter a trajetória recente de legalização e institucionalização do mercado no país.

O conjunto das propostas evidencia uma corrente legislativa que questiona a própria legitimidade das apostas enquanto atividade econômica regulada. Em contraste com abordagens centradas na arrecadação ou na mitigação de danos, esses projetos apontam para uma agenda de retração ou reversão do mercado, ainda minoritária, mas relevante no debate sobre os limites da regulação e o papel do Estado na proteção da saúde pública e do bem-estar social.

O conjunto das propostas indica a existência de uma vertente legislativa que questiona a legitimidade das apostas como atividade econômica regulada. Em contraste com abordagens centradas na arrecadação ou na mitigação de danos, essas iniciativas apontam para uma agenda de retração ou reversão do mercado, ainda minoritária, mas com relevância no debate. Sua presença amplia o espectro de alternativas regulatórias consideradas no Congresso e sinaliza que parte dos parlamentares avalia que os custos sociais da legalização podem superar seus potenciais benefícios fiscais, especialmente à medida que se consolidem evidências sobre os impactos associados às apostas.



Considerações finais

A análise das 231 proposições legislativas sobre apostas online apresentadas entre 2019 e 2026 indica um Congresso Nacional com elevada atividade sobre o tema, ainda caracterizado por fragmentação e ausência de estratégia regulatória integrada. O aumento no número de projetos — especialmente a partir de 2023, com pico em 2024 na Câmara dos Deputados e em 2025 no Senado Federal — sugere a percepção de que o arcabouço normativo vigente não acompanhou a expansão do mercado nem a complexidade de seus impactos.

A opção desta análise por sistematização por categoria temática permite identificar padrões nas prioridades legislativas. A predominância de propostas voltadas a regras de funcionamento e operação das plataformas está associada principalmente ao lapso temporal entre a autorização legal das apostas online em 2018, por meio da Lei nº 13.756/2018, e a posterior regulamentação mais estruturada apenas em 2023, com a aprovação da Lei nº 14.790/2023. Nesse intervalo de cinco anos, o mercado se expandiu de forma acelerada, com forte presença publicitária e ausência de regulamentação infralegal detalhada, o que contribuiu para a consolidação de práticas e dinâmicas pouco reguladas. A resposta legislativa observada a partir de 2023 pode ser interpretada, portanto, como um esforço de correção desse período de expansão sem instrumentos normativos suficientes para mitigar riscos e estruturar o funcionamento do setor. Nesse contexto, observa-se uma agenda voltada principalmente à criação e definição de requisitos básicos para o funcionamento do setor, com ênfase na organização de aspectos operacionais e de acesso.

A posição da categoria de publicidade, propaganda e patrocínio como a segunda mais numerosa, à frente de fiscalização e sanções, tributação e governança, indica a centralidade da comunicação comercial no debate legislativo. A ampla presença da publicidade de apostas em diferentes meios ampliou sua visibilidade no debate público, mas também desempenhou papel estruturante na expansão do comportamento de aposta no país. Evidências recentes, incluindo as que foram sistematizadas pelo Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Da-

nos do Jogo Problemático⁶, apontam a exposição publicitária como um dos principais fatores associados ao início precoce, à intensificação do consumo e ao desenvolvimento de padrões problemáticos de jogo.

O volume de proposições voltadas à regulação ou vedação da publicidade não se explica apenas pela sua maior visibilidade, mas reflete o reconhecimento crescente, no âmbito legislativo, de que as estratégias de comunicação e promoção do setor constituem um vetor central de risco à saúde pública. A ênfase nessa categoria indica, portanto, uma inflexão relevante no debate, ao deslocar o foco da regulação exclusivamente operacional das plataformas para a necessidade de controle dos mecanismos que induzem, normalizam e ampliam o comportamento de aposta na população.

As categorias de fiscalização e sanções e de tributação e destinação de recursos indicam duas frentes de atuação distintas. De um lado, há iniciativas voltadas ao fortalecimento de mecanismos de controle e à contenção de operações irregulares. De outro, observa-se um conjunto expressivo de propostas relacionadas à arrecadação e à definição de destinações para os recursos gerados pelo setor. A diversidade dessas destinações sugere dispersão de prioridades e reforça o papel da arrecadação como elemento relevante na disputa orçamentária no Congresso Nacional, nem sempre articulado a estratégias de mitigação de riscos.

As categorias com menor volume, governança e políticas públicas, e proibição ampla, também oferecem elementos relevantes para análise. A baixa incidência de propostas voltadas à governança indica que ainda é limitada a presença de iniciativas focadas na construção de arranjos institucionais mais estruturados. Já a existência de proposições que defendem a restrição ou reversão do mercado, embora minoritária, amplia o espectro de alternativas regulatórias consideradas e sinaliza a presença de visões divergentes sobre o papel do Estado na regulação do setor.

Em conjunto, o panorama legislativo aponta para um processo de acomodação regulatória em curso, com múltiplas abordagens coexistindo e baixa integração entre elas. A consolidação de um marco regulatório mais consistente dependerá da capacidade de articulação entre essas iniciativas, com definição de parâmetros que considerem, de forma coordenada, os aspectos econômicos, regulatórios e os potenciais impactos à saúde da população associados às apostas.

6 BRASIL. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático – Plano de Ação. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Prêmios e Apostas, 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: 10 nov. 2025.

Apêndice Metodológico

► METODOLOGIA

A análise da atividade legislativa sobre a regulação de apostas foi estruturada a partir de duas etapas metodológicas complementares: (i) levantamento sistemático das proposições legislativas e (ii) categorização por tema e por objetivo regulatório.

► LEVANTAMENTO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

O levantamento das proposições foi realizado por meio de palavras-chave relacionadas ao tema das apostas e a seus impactos sociais e de saúde pública. As buscas foram realizadas considerando as seguintes expressões: “ludopatia”, “jogos online”, “apostas online”, “bets”, “transtorno do jogo” e “aposta de quota fixa”. Para reduzir o risco de perda de resultados, também foram incluídas variações de grafia, como “jogo on-line”, “jogo on line”, “aposta on-line”, “aposta on line”, “bet” e “apostas de quota fixa”.

Foram incluídas proposições em tramitação no Congresso Nacional até 6 de março de 2026, apresentadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. O levantamento contemplou Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP), Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN) e Projetos de Lei de Conversão de Medida Provisória (PLV). Foram excluídas proposições de natureza distinta do processo legislativo ordinário, como Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Decreto Legislativo (PDL), Projetos de Resolução (PRC), requerimentos e outros instrumentos legislativos que não tratam diretamente da criação ou alteração de normas legais. Também foram excluídas proposições arquivadas ou já aprovadas, de modo a concentrar a análise em iniciativas ainda em tramitação e potencialmente sujeitas a debate e incidência política. Não foram aplicados filtros de autoria.

► SISTEMATIZAÇÃO POR CATEGORIA TEMÁTICA E OBJETIVO REGULATÓRIO

Após o levantamento, as proposições foram sistematizadas em base estruturada, com classificação por categoria temática e por objetivo regulatório principal. As proposições identificadas foram organizadas nas seguintes categorias temáticas: (i) Fiscalização, sanções e responsabilização; (ii) Governança, políticas públicas e arranjos institucionais; (iii) Proibição ampla ou restrição estrutural do mercado; (iv) Publicidade, propaganda e patrocínio; (v) Regras de funcionamento e operação das plataformas; (vi) Tributação, arrecadação e destinação de recursos.

Além da categorização temática, cada proposição foi classificada segundo seu objetivo regulatório principal, definido a partir da leitura da ementa e, quando necessário, do inteiro teor do projeto, nos casos em que a ementa não era suficiente para identificar com precisão a finalidade normativa. Foram adotados os seguintes objetivos:

- | **Destinar recursos das apostas a finalidades específicas**
- | **Estabelecer limites às apostas**
- | **Impor requisitos operacionais às plataformas de apostas**
- | **Instituir política pública de prevenção/tratamento**
- | **Proibir a exploração de apostas online**
- | **Proibir publicidade de apostas**
- | **Regular a gestão dos recursos do usuário**
- | **Regular meios de pagamento utilizados em apostas**
- | **Regular modalidades de apostas**
- | **Regular publicidade de apostas**
- | **Reprimir mercado ilegal de apostas**
- | **Restringir o acesso às apostas**
- | **Restringir publicidade de apostas**
- | **Tributar a exploração de apostas online**

A atribuição de um objetivo regulatório principal buscou identificar o núcleo normativo de cada proposição, ainda que alguns projetos contemplem medidas acessórias ou múltiplos instrumentos. Essa dupla classificação, por categoria temática e por objetivo, permitiu visualizar padrões de resposta legislativa, comparar estratégias regulatórias predominantes e mapear a concentração de iniciativas em determinados instrumentos de política pública.

Número de projetos de lei apresentados por partido

Partido	Qtd. PLs apresentados
PODE	28
PL	26
PT	25
MDB	24
PSD	23
UNIÃO	19
PDT	17
PSB	15
PP	14
NOVO	13
REPUBLICANOS	16
PSDB	6
SOLIDARIEDADE	3
CIDADANIA	3
PSOL	2
REDE	1
PCdoB	1
DEM	1
PATRIOTA	1
TOTAL	238⁷

⁷ O total da coluna soma 238 (e o % passa de 100%) porque PLs com coautoria multipartidária são contados uma vez para cada partido. O total de PLs únicos na base é 231.