

Parecer nº 01/2026 - PGJMG/PROCON-MPMG/ASJUP

Assunto: Apostas on-line (apostas de quota fixa) e os riscos de danos ao consumidor - Processo SEI 19.16.1006.0077416/2025-42/2026

APOSTAS ON-LINE (APOSTAS DE QUOTA FIXA): IMPACTOS NAS RELAÇÕES DE CONSUMO E OS RISCOS DE DANO AO CONSUMIDOR

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização do tema

A expansão massiva das plataformas de apostas de quota fixa no Brasil, impulsionada por campanhas publicitárias intensas na televisão, no rádio e na internet, além do apelo do *marketing* de influência nas redes sociais, consolidou um mercado de alto risco que demanda respostas urgentes do Poder Público.

Trata-se de uma atividade econômica que, embora submetida a um processo de regulação federal recente (Lei Federal nº 14.790/2023 e normas infralegais editadas pelo Ministério da Fazenda), manifesta-se no cotidiano como serviço de alta indução comportamental, com potencial de captura de renda, geração de superendividamento e produção de danos à saúde mental.

Do ponto de vista jurídico, o fenômeno deve ser analisado não apenas sob o prisma do direito administrativo setorial e da disciplina tributária, mas, primordialmente, sob a ótica do microsistema de defesa do consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990 - CDC).

Afinal, o que se disponibiliza ao público é, essencialmente, um serviço remunerado no mercado de consumo, estruturado por meio de técnicas agressivas de *marketing*, gatilhos de gamificação e promessas implícitas de ganho ou ascensão financeira.

Diante dos impactos na saúde mental dos consumidores (ludopatia) e do desvio do orçamento familiar para o mercado de apostas, o presente parecer estabelece as diretrizes jurídicas e as orientações institucionais para a atuação coordenada do Procon-MPMG e dos Procons municipais, estruturando um modelo de intervenção focado na proteção da dignidade humana e na prevenção do superendividamento.

1.2. Relevância social, econômica e jurídica das apostas on-line

A relevância da matéria decorre: (i) do expressivo contingente de consumidores expostos e aderentes; (ii) da magnitude do volume financeiro movimentado; (iii) da incidência desproporcional sobre grupos de extrema vulnerabilidade; e (iv) da produção de externalidades negativas com severas repercussões coletivas.

No campo empírico, dados oficiais revelam a dimensão do fenômeno. Segundo o Estudo Especial nº 119/2024 do Banco Central do Brasil, cerca de 24 milhões de pessoas físicas realizaram ao menos uma transferência via PIX para empresas de apostas durante o período analisado (entre janeiro e agosto de 2024). Os aportes mensais oscilaram entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões em 2024, dos quais aproximadamente 15% a 22% foram retidos pelas operadoras.

Estimativas apontam que, em agosto de 2024, 5 milhões de indivíduos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família transferiram R\$ 3 bilhões a essas empresas, evidenciando-se que 70% (4 milhões) deste grupo eram chefes de família.

Estudos técnicos também demonstram impactos socioeconômicos e sanitários severos. O dossiê "A Saúde dos Brasileiros em Jogo", elaborado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) em conjunto com a Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental, estima que os danos associados às apostas geram um custo social anual de R\$ 38,8 bilhões. Desse total, R\$ 30,6 bilhões (78,8%) relacionam-se diretamente à saúde: R\$ 17 bilhões decorrentes de mortes adicionais por suicídio, R\$ 10,4 bilhões por perda de qualidade de vida associada à depressão e R\$ 3 bilhões em tratamentos médicos.

No plano institucional, a temática ascendeu ao debate constitucional perante o Supremo Tribunal Federal, culminando na realização de audiências públicas e no deferimento de medidas cautelares em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADI nº 7.721

e ADI nº 7.723).

Nesses procedimentos jurídicos, discutem-se os impactos neurológicos e comportamentais do jogo, os efeitos deletérios na economia doméstica, a opacidade das plataformas, a abusividade publicitária e os mecanismos predatórios de gamificação.

Destaca-se, por fim, a necessidade de medidas protetivas, com ênfase na vedação do uso de recursos provenientes de programas sociais (como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada - BPC) e na proteção integral e prioritária de crianças e adolescentes.

1.3. Delimitação do objeto do parecer

O presente parecer tem por objeto examinar, à luz do Direito do Consumidor e dos princípios constitucionais de proteção da pessoa humana, a conformação jurídica das apostas on-line (apostas de quota fixa) como serviço ofertado no mercado de consumo, bem como as consequências daí decorrentes para:

- a. o reconhecimento da vulnerabilidade, e, em determinadas hipóteses, da hipervulnerabilidade, do consumidor-apostador;
- b. a incidência dos deveres de informação, transparência e boa-fé objetiva, bem como da proteção contra a publicidade enganosa e abusiva;
- c. a caracterização de práticas abusivas e de falhas estruturais no dever de segurança das plataformas;
- d. o enquadramento do serviço como defeituoso (art. 14 do CDC) sempre que este comprometer a segurança legitimamente esperada pelo público;
- e. a legitimidade e a necessidade de intervenção administrativa no mercado de consumo, com enfoque na atuação dos órgãos do Sistema Nacional e Estadual de Defesa do Consumidor, sem prejuízo de outras formas de fiscalização estatal;
- f. a responsabilidade e o papel dos influenciadores digitais e demais agentes de marketing de influência na cadeia de fornecimento e captação de consumidores.

1.4. Enfoque sob a ótica da proteção do consumidor e da pessoa humana

Adota-se como eixo hermenêutico a conjugação entre: (a) a tutela constitucional da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais correlatos, tais como a saúde, a segurança e a proteção contra riscos; e (b) a diretriz de que a defesa do consumidor constitui princípio da ordem econômica e direito fundamental, o que exige políticas públicas e intervenção estatal diante de riscos sistêmicos e danos coletivos.

Parte-se da premissa de que o consumidor, em mercados altamente complexos e assimétricos, não atua como um agente plenamente livre no sentido clássico da economia. Ao contrário, o CDC consagra o reconhecimento normativo da vulnerabilidade como princípio motor da proteção estatal (art. 4º, I) e impõe ao fornecedor deveres positivos de transparência e segurança, vedando práticas e publicidades que explorem a fragilidade, a ignorância ou a condição social do vulnerável (arts. 6º, 31, 36, 37 e 39).

2. RELATÓRIO

2.1. Conceito de jogos de azar e a dinâmica das apostas on-line

O ordenamento jurídico brasileiro delimita historicamente o conceito de jogo de azar a partir da predominância do elemento sorte (aleatoriedade) sobre a destreza do participante. Na perspectiva clássica, trata-se de atividade na qual o ganho ou a perda dependem exclusiva ou principalmente do acaso, sendo nula ou secundária a influência do conhecimento ou da capacidade técnica do jogador sobre o desfecho.

No ambiente digital, as apostas de quota fixa assumem contornos próprios: operam mediante algoritmos, contam com um fator de multiplicação do valor apostado definido unilateralmente pelo fornecedor (*odds*, ainda que atrelado a eventos reais) e utilizam interfaces projetadas para induzir comportamentos repetitivos.

Mesmo nas apostas esportivas, em que se alega haver um componente informacional (análise de estatísticas, desempenho de atletas etc.), a estrutura do serviço é desenhada para provocar no consumidor decisões céleres, sucessivas e emocionalmente dirigidas, com especial intensidade em modalidades guiadas por microeventos e mercados instantâneos.

São elementos caracterizadores dessa atividade:

- a. Aleatoriedade: resultado incerto e incontrolável pelo participante;
- b. Assimetria estrutural: disparidade informacional, técnica e econômica entre fornecedor e consumidor;
- c. Vantagem matemática do operador: expectativa estatística intrinsecamente favorável à plataforma;
- d. Escalabilidade de consumo: capacidade de repetição e fracionamento de apostas de baixo valor, impulsionada por aplicativos de fácil acesso.

No tocante à aleatoriedade dos resultados, ainda que o consumidor presuma estar avaliando probabilidades com autonomia, o serviço é ofertado em um ambiente digital cujas variáveis são integralmente controladas ou tecnicamente dominadas pelo fornecedor. É este quem estipula os mercados disponíveis, as *odds*, os limites de ganho, as bonificações, as notificações e a própria arquitetura de escolha (*choice architecture*).

Portanto, a suposta experiência do usuário não se traduz em controle efetivo sobre o desfecho, mas em uma ilusão de habilidade. Essa percepção é frequentemente intensificada por estratégias publicitárias abusivas e pela atuação de influenciadores digitais que conferem às apostas o falso caráter de investimento, fonte de renda extra ou “empreendedorismo”.

Fato é que os jogos de habilidade pressupõem a predominância objetiva da competência do participante para ditar o resultado. Em contrapartida, nas apostas, o conhecimento técnico não elimina o risco tampouco altera a natureza probabilística do ganho, de modo que a estrutura do serviço permanece orientada pela aleatoriedade e pelo lucro estatístico do fornecedor.

A incapacidade do consumidor de influenciar o resultado manifesta-se, sobretudo: (i) na imprevisibilidade intrínseca dos eventos (inclusive esportivos) e de suas variáveis externas; (ii) na inviabilidade de auditoria, no plano individual, dos mecanismos internos de oferta (algoritmos das *odds*, critérios de limitação de saques, restrições de contas e diretrizes de *compliance*); e (iii) na própria arquitetura digital de consumo, que reduz o tempo de reflexão e estimula apostas em cadeia, potencializando os prejuízos financeiros.

2.2. Panorama atual dos jogos de apostas on-line no Brasil

A consolidação das apostas digitais no país ocorreu em um cenário de massificação dos *smartphones* e de franca amplificação do *marketing* de influência. Relatórios e análises técnicas registram número expressivo de usuários e volumes elevados de transações mensais, evidenciando que o fenômeno não é episódico, mas **elemento estruturante de uma nova prática de consumo**.

Esse crescimento decorreu da combinação de quatro fatores principais: (i) a facilidade de cadastro e de pagamento (especialmente via PIX); (ii) a publicidade ostensiva; (iii) os patrocínios extensivos no ambiente esportivo; e (iv) a oferta de bônus de boas-vindas combinada a mecanismos psicológicos de engajamento.

Embora a regulação federal recente (Lei nº 14.790/2023 e portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda - SPA/MF) tenha buscado criar filtros de autorização e requisitos de integridade, a velocidade da dinâmica digital e a persistência de plataformas irregulares têm dificultado a contenção de danos na velocidade necessária.

2.3. Redirecionamento de recursos essenciais

A dimensão consumerista da questão ganha centralidade quando se identifica o deslocamento de receitas antes destinadas a despesas essenciais para o custeio de apostas. O serviço, sob essa ótica, perde qualquer natureza de mero “entretenimento” e passa a operar como um mecanismo agressivo de captura do orçamento doméstico.

Nesse cenário, a canalização de parcela significativa da renda familiar para as plataformas implica a supressão direta de gastos com alimentação, saúde, medicamentos, transporte e educação.

Indicadores setoriais apontam para o crescimento da inadimplência em contas básicas e para o prejuízo severo a planos educacionais de jovens, gerando reflexos negativos na mobilidade social do país. Esse desvio é agravado por ofertas publicitárias que prometem “recuperar perdas”, “ganhar todo dia” ou “construir uma renda estável”, intensificando o ciclo de endividamento.

Além disso, o consumo de apostas, por sua natureza repetitiva e de alto engajamento, tende a capturar tempo, atenção e recursos, com repercussões sobre o convívio familiar, a produtividade e a participação social. Estudos sugerem que, em média, ao menos seis outras pessoas são afetadas negativamente por uma pessoa com comportamento de jogo problemático (Goodwin et al., 2017).

Esse redirecionamento massivo de recursos para as operadoras de apostas resulta no esvaziamento do comércio local e na retração do consumo em mercados produtivos tradicionais. Esse cenário projeta externalidades negativas sobre a arrecadação de tributos de consumo, o nível de emprego e o dinamismo econômico regional.

2.4. O vício em jogos (ludopatia) como questão de saúde pública

A dependência de jogos e apostas é formalmente reconhecida como um transtorno comportamental pelas classificações médicas internacionais. O manual DSM-5 enquadra o “transtorno do jogo” no capítulo de transtornos relacionados a substâncias e patologias aditivas, enquanto a CID-11 o classifica como um transtorno devido a comportamento aditivo. No ambiente digital, caracterizado pelo acesso imediato e pela alta frequência de estímulos, o risco de desenvolvimento dessas patologias e a consequente expansão do dano coletivo são severamente potencializados.

A literatura científica documenta associação entre problemas com jogos/apostas e desfechos graves de saúde mental, inclusive suicidabilidade. A Meta-análise ampla identificou alta prevalência de ideação suicida e de tentativas de suicídio entre pessoas com problemas de jogo, além de aumento relevante das chances desses desfechos quando comparadas a pessoas sem problemas de jogo (Kristensen et al., 2024; v. também a revisão narrativa de Kristensen, Francis e Hing, 2023, e o estudo de comorbidade de Ricijas, Huic e Bakic, 2025).

Estudos recentes também investigam mecanismos psicológicos e clínicos subjacentes. Pesquisa com população clínica e geral indicou que a relação entre gravidade do jogo e ideação suicida pode ser mediada por indicadores de saúde mental (por exemplo, depressão e ansiedade), reforçando a necessidade de estratégias de prevenção e cuidado integradas (Etxaburu et al., 2026).

No cenário nacional, conforme dados consolidados pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), estima-se que os danos associados às apostas gerem um custo social anual de R\$ 38,8 bilhões, dos quais a ampla maioria se vincula diretamente a gastos com

a saúde pública. A escala desse problema projeta uma sobrecarga iminente sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as políticas de assistência social, impondo ao Estado o poder-dever de exercer uma regulação rigorosa e focada na redução de danos coletivos.

Contudo, aponta-se que a legislação vigente destina apenas pequena fração da arrecadação setorial a políticas de saúde, percentual considerado incompatível com a magnitude do risco e com a necessidade de financiamento de ações no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) (Instituto de Estudos para Políticas de Saúde; Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental, 2024).

Em março de 2026, o Ministério da Saúde iniciou o serviço de teleatendimento gratuito pelo SUS para pessoas que enfrentam problemas com jogos e apostas. O acesso ao serviço é feito diretamente pelo aplicativo Meu SUS Digital.

As consultas são realizadas por vídeo, têm duração média de 45 minutos e fazem parte de ciclos estruturados de cuidado. Cada paciente pode realizar até 13 consultas, individualmente ou em grupo com sua rede de apoio. Todo o atendimento é gratuito e confidencial.

A equipe multiprofissional é formada por psicólogos e terapeutas ocupacionais, contando com o apoio de um médico psiquiatra quando necessário. Além disso, há uma articulação com a assistência social e a medicina de família para garantir a integração com os serviços de saúde locais.

Após o preenchimento do formulário de cadastro no Meu SUS Digital, as orientações para a consulta são enviadas via *WhatsApp*. O modelo inclui telemonitoramento e, sempre que houver necessidade, os pacientes serão encaminhados para o atendimento presencial na rede do SUS.

A constatação da gravidade da ludopatia estende-se ao setor de saúde suplementar, que reconhece o transtorno como patologia e exige intervenção clínica estruturada. Operadoras de planos de saúde têm documentado a correlação direta entre o vício em apostas e o desenvolvimento de comorbidades psiquiátricas, como depressão e ansiedade, além de identificarem o comprometimento das esferas familiar, social e financeira do paciente.

Em resposta à demanda, a rede privada de assistência médica institui protocolos de tratamento de natureza preventiva e multidisciplinar. A abordagem terapêutica estabelecida engloba a intervenção psicológica, notadamente via Terapia Cognitivo-Comportamental (TCC), o suporte psiquiátrico para controle farmacológico e o direcionamento a grupos de mútua ajuda. Essa mobilização ratifica a dimensão sistêmica do dano e demonstra que a contenção dos impactos das apostas on-line impõe o engajamento integral das redes pública e privada.^[1]

Sob o prisma estritamente jurídico, esse panorama fático e científico confere urgência à tutela preventiva, legitimando a intervenção estatal com base no direito fundamental à saúde, na segurança e na proteção da integridade da pessoa humana contra riscos sistêmicos.

2.5. Ineficácia da regulação e do controle estatal

O cenário atual do mercado de apostas digitais revela insuficiência na regulação, no controle e na fiscalização dos serviços prestados, lacuna que se estende tanto aos operadores formalmente autorizados quanto às plataformas remanescentes na clandestinidade.

Não obstante os avanços normativos recentes, o ecossistema virtual impõe barreiras à governança pública. O ambiente digital abriga um mercado irregular que permanece acessível aos consumidores por múltiplas vias, tais como o espelhamento de domínios (*sites espelhos*), aplicativos paralelos, redes sociais e *marketing* de influência, o que esvazia a efetividade da tutela estatal.

O combate à publicidade ilícita e às práticas abusivas demanda monitoramento contínuo, respostas céleres e articulação interinstitucional. A urgência justifica-se pelo fato de que os conteúdos promovidos por influenciadores digitais são replicados em escala e velocidade que desafiam os mecanismos tradicionais de contenção, remoção de conteúdo e responsabilização em tempo oportuno.

2.6. Publicidade, marketing algorítmico e a atuação dos influenciadores digitais

O marketing de influência consolidou-se como um dos principais vetores para a captação e o crescimento do número de consumidores-apostadores no mercado nacional. Essa dinâmica comercial frequentemente opera mediante modelos de afiliados e comissionamentos atrelados diretamente ao volume de captação ou ao desempenho financeiro da plataforma de apostas, o que gera evidente conflito de interesses.

Diretrizes técnicas editadas de forma conjunta pela Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) e pela Secretaria de Estado de Defesa do Consumidor do Rio de Janeiro (SEDCON-RJ) (DPDC/MJSP 01/2025) destacam que a estratégia publicitária das empresas de quota fixa está fortemente estruturada na exploração dessa autoridade digital sobre o público.

Para além das campanhas tradicionais de amplo alcance e apelo aspiracional, o setor utiliza ativamente a publicidade programática baseada em algoritmos de perfilamento comportamental (*profiling*). Esses mecanismos analisam o histórico de navegação e os dados pessoais dos usuários para direcionar anúncios personalizados, o que amplifica o risco de exposição indevida de públicos hipervulneráveis, inclusive de crianças e adolescentes.

À luz dessas manifestações institucionais, resta evidente a ilicitude material das campanhas publicitárias que sugerem chances irreais de ganho ou que de qualquer forma associem a atividade de aposta a conceitos de sucesso social, prosperidade material ou “empreendedorismo”.

As referidas notas técnicas rechaçam expressamente a apresentação das apostas sob a falsa roupagem de postos de trabalho, fontes de renda extra, mecanismos para a liquidação de débitos ou, fundamentalmente, como modalidades de investimento financeiro, uma

vez que tais práticas exploram deliberadamente a vulnerabilidade econômica e emocional do consumidor.

2.7. Atuação do CONAR e as novas diretrizes de publicidade para influenciadores digitais nas apostas on-line

O Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) publicou a atualização do seu Guia de Marketing e Publicidade por Influenciadores Digitais, com entrada em vigor em 1º de junho de 2026. Este novo regulamento atualiza as diretrizes de 2020 e traz impactos diretos e rigorosos para a promoção de segmentos controlados, o que abrange o mercado de apostas on-line de quota fixa.

O Guia define como publicidade qualquer conteúdo que promova marcas ou serviços mediante contrapartida, pagamento ou benefício entre o influenciador e o anunciante. Para garantir o direito à informação do consumidor, o conteúdo das apostas on-line deve ser claramente identificado como publicitário.

A regra atual exige que expressões de identificação como "#publicidade" ou "#publi" (ou o uso de ferramentas nativas das plataformas) sejam inseridas de forma destacada e visível em primeiro plano.

É expressamente vedado que a identificação fique escondida, exigindo do consumidor o acionamento de botões de rolagem ou de "mais conteúdo" para descobrir tratar-se de um anúncio.

Embora o guia se aplique a todos os setores comerciais, o documento exige "especial atenção aos segmentos de produtos ou serviços sujeitos a restrições". Como as apostas on-line possuem restrições legais e de consumo, as campanhas devem observar estritamente as regras gerais e anexos do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBAP) aplicáveis a esses mercados.

Além disso, há um dever ético fundamental de garantir a proteção de crianças e adolescentes contra a publicidade de produtos ou serviços cuja venda lhes seja proibida, o que se enquadra diretamente na proibição de apostas para menores de 18 anos.

A distinção da publicidade em relação aos demais conteúdos gerados pelo influenciador deve ser ainda mais aprimorada caso haja qualquer risco de impacto sobre o público infanto-juvenil.

A responsabilidade por evitar irregularidades não recai apenas sobre o influenciador. As plataformas de apostas (anunciantes) e suas agências possuem o dever de envidar os maiores esforços para informar e orientar os influenciadores sobre as normas éticas e os cuidados na divulgação.

O Guia de 2026 estipula que as empresas adotem as seguintes medidas de governança e boas práticas:

- **Monitoramento e Correção:** acompanhar as postagens dos influenciadores contratados e adotar medidas para ajustar ou suspender imediatamente anúncios em desconformidade com as regras do CONAR.
- **Curadoria de Parceiros:** as plataformas de apostas devem evitar a contratação de criadores de conteúdo e influenciadores que publiquem anúncios irregulares de forma recorrente e que sejam reincidentes em reprovações perante o Conselho de Ética do CONAR.

Em suma, o novo regulamento do CONAR, em conjunto com o Código de Defesa do Consumidor, fornece um arcabouço sólido para a atuação dos órgãos de proteção. Sob essa ótica, torna-se plenamente viável exigir transparência total nas parcerias comerciais, responsabilizando tanto as plataformas de apostas quanto os influenciadores por divulgações ocultas, enganosas ou que atinjam públicos vulneráveis e não autorizados.

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1. Princípios constitucionais de proteção da pessoa humana

3.1.1. Direito à saúde

O direito à saúde (CF, arts. 6º e 196) impõe ao Estado o dever de formular políticas sociais e econômicas que reduzam riscos de doença e assegurem acesso universal e igualitário às ações e serviços. Quando um serviço de consumo produz ou potencializa agravos à saúde mental, a tutela jurídica não se limita à esfera individual: opera-se um dever estatal de regulação protetiva.

A literatura e documentos técnicos sobre apostas esportivas e prevenção do jogo patológico enfatizam impactos neurológicos e comportamentais, bem como a necessidade de medidas protetivas e de redução de danos.

Em sede constitucional, tal cenário autoriza (e pode exigir) medidas de intervenção e restrição proporcionais, sobretudo diante de evidências de risco coletivo.

3.1.2. Direito à segurança

A proteção à segurança é direito fundamental e direito básico do consumidor (CF, art. 5º, caput; CDC, art. 6º, I). O conceito de segurança no CDC não se limita à integridade física; abrange a segurança do consumidor diante de riscos previsíveis de produtos e serviços.

Nos serviços digitais, a segurança inclui proteção contra arquiteturas de escolha manipulativas, informações incompletas sobre risco e mecanismos que favoreçam compulsão e perdas. Assim, a tutela da segurança pode justificar exigências de advertência ostensiva,

limites de publicidade, mecanismos robustos de autoexclusão e barreiras à participação de vulneráveis.

3.1.3. Função social da atividade econômica

A ordem econômica tem por fundamento a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, mas se orienta por princípios, dentre eles a defesa do consumidor e a função social da propriedade/atividade econômica (CF, art. 170). A livre iniciativa não é absoluta; encontra limites nos direitos fundamentais e no interesse público.

A atividade econômica que opera predominantemente como transferência regressiva de renda e que produz externalidades negativas relevantes pode ser objeto de intervenção proporcional, especialmente quando associada a danos coletivos. Em tal perspectiva, a regulação e a atuação consumerista não são exceção, mas expressão da ordem econômica constitucionalmente orientada.

3.1.4. Conexão dos princípios constitucionais de proteção da pessoa humana e as apostas on-line

Os princípios constitucionais analisados convergem para uma diretriz: não há neutralidade constitucional diante de riscos de danos no mercado de consumo. Dignidade, saúde e segurança formam um núcleo protetivo que condiciona a liberdade econômica, sobretudo quando o serviço se vale da vulnerabilidade do consumidor e de estímulos comportamentais para produzir dano.

No campo das apostas on-line, a proteção constitucional impõe leitura finalística do CDC e legitima políticas públicas de prevenção, restrição publicitária e fortalecimento de mecanismos de redução de danos, inclusive com atenção especial a crianças, adolescentes e beneficiários de programas sociais (tema debatido em controle concentrado e em documentos técnicos setoriais).

No contexto específico dos serviços de apostas on-line, a proteção à vida, saúde e segurança assume contornos peculiares: o risco não é apenas de dano patrimonial imediato, mas de comprometimento progressivo da saúde mental, do equilíbrio financeiro familiar e da própria capacidade de autodeterminação do consumidor.^[2]

3.2. Direitos Básicos do Consumidor

3.2.1. Direito à informação e proteção contra a publicidade enganosa e abusiva

O direito à informação adequada e clara (CDC, art. 6º, III) é central em mercados de risco. Doutrina e jurisprudência consumerista sustentam que o dever é positivo e não pode ser reduzido a rodapés, letras miúdas ou disclaimers padronizados, sendo necessário que a informação seja efetivamente acessível e compreensível ao consumidor.

Conforme leciona Bruno Miragem, o direito à informação do consumidor é multifacetado, apresentando-se de diferentes modos conforme a situação de fato ou de direito sob enfoque. Em todas estas situações, percebe-se dentre os requisitos da informação transmitida ao consumidor que a mesma seja adequada e veraz. O significado de adequação remete ao de finalidade: adequada é a informação apta a atingir os fins que se pretende alcançar, qual seja, o esclarecimento do consumidor.

Contudo, a eficácia do direito à informação não se satisfaz com o cumprimento formal do dever de indicar dados e demais elementos informativos, sem o cuidado ou a preocupação de que estejam sendo devidamente entendidos pelos destinatários destas informações.

No contexto das apostas on-line, a informação deve abranger regras essenciais, riscos, probabilidades e limitações relevantes, sob pena de publicidade enganosa por omissão (CDC, art. 37, §§ 1º e 3º).

O consumidor-apostador tem direito de conhecer, de forma clara e ostensiva: (i) as probabilidades reais de ganho e perda; (ii) as margens de lucro embutidas nas *odds*; (iii) as condições de bônus e *rollover*; (iv) os mecanismos de limitação e bloqueio de conta; (v) os riscos de desenvolvimento de comportamento compulsivo.

O CDC assegura, ainda, proteção contra publicidade enganosa e abusiva (art. 6º, IV; arts. 36 e 37). Publicidade enganosa inclui omissões relevantes capazes de induzir em erro; publicidade abusiva abrange, entre outros, a que se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, induza comportamento prejudicial à saúde/segurança ou desrespeite valores ambientais.

Na seara das apostas on-line, campanhas que associem apostas a sucesso, prosperidade, "emprego", "renda" ou "investimento" são materialmente abusivas por explorarem a vulnerabilidade emocional e econômica do consumidor.

A tutela informacional e publicitária forma, assim, um binômio indissociável: não basta informar formalmente; é necessário que a publicidade não induza em erro nem explore fragilidades do consumidor-apostador.^[3]

3.2.2. Direito à proteção contra práticas comerciais abusivas

O CDC veda práticas abusivas (art. 39), com destaque para a exploração da fraqueza/ignorância do consumidor e o assédio ao consumo. Em apostas on-line, tais práticas podem surgir por comunicações insistentes, bônus condicionados, notificações e mecanismos de pressão temporal, bem como por indução à repetição para "recuperar perdas".

3.2.3. Direito à efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos

O direito à prevenção e reparação (CDC, art. 6º, VI) abrange danos individuais e coletivos. Dada a escala do mercado, a tutela deve ser prioritariamente preventiva e estruturante, sem prejuízo de responsabilizações e sanções administrativas, civis e penais.

3.3. Publicidade enganosa e abusiva

3.3.1. Conceito legal de publicidade enganosa

Publicidade enganosa é aquela inteira ou parcialmente falsa, ou que, mesmo por omissão, seja capaz de induzir em erro o consumidor quanto a aspectos relevantes do serviço (CDC, art. 37, § 1º). Para fins civis, não se exige dolo; a aferição se dá sob parâmetros da boa-fé objetiva.

Em apostas on-line, a enganabilidade pode decorrer de promessa de ganhos fáceis, ocultação de condições de bônus e uso de simulações que falseiem a realidade do serviço.

Conforme ensina a doutrina consumerista, a publicidade enganosa caracteriza-se não apenas pela falsidade direta, mas também pela capacidade de induzir o consumidor em erro quanto a características, natureza, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço ou quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

Claudia Lima Marques ressalta que o CDC preocupa-se com os aspectos pré-contratuais e estabelece que a publicidade deve ser transparente e pautada pela boa-fé, sendo vedada qualquer forma de comunicação que, mesmo tecnicamente verdadeira, possa criar expectativas irreais no consumidor.

No setor de apostas on-line, a enganabilidade manifesta-se frequentemente por: (i) promessas de ganhos fáceis ou retornos garantidos; (ii) simulações que apresentem resultados atípicos como se fosse a regra; (iii) ocultação sistemática das condições reais de bônus, saques e limitações; (iv) uso de depoimentos ou casos de sucesso que não representam a experiência típica do consumidor-apostador.^[4]

3.3.2. Conceito legal de publicidade abusiva

Publicidade abusiva inclui a que se aproveita da deficiência de julgamento e experiência do consumidor, induz comportamento prejudicial à saúde ou segurança, ou se utiliza de apelos indevidos (CDC, art. 37, § 2º).

A publicidade abusiva, conforme leciona Bruno Miragem, distingue-se da enganosa por seu fundamento: enquanto esta viola o dever de veracidade, aquela ofende valores éticos e sociais protegidos pelo ordenamento. O CDC, ao vedar a publicidade abusiva, protege não apenas os interesses econômicos do consumidor, mas sua dignidade, integridade psíquica e valores comunitários.

A doutrina identifica como especialmente graves as publicidades que: (i) exploram a deficiência de julgamento de grupos vulneráveis, como crianças, adolescentes e pessoas em situação de fragilidade; (ii) induzem comportamentos prejudiciais à saúde ou segurança; (iii) desrespeitam valores ambientais, éticos ou sociais; (iv) incitam discriminação ou violência.

No contexto das apostas on-line, a abusividade se manifesta quando a publicidade: (i) associa apostas a sucesso profissional, solução de problemas financeiros ou ascensão social; (ii) apresenta a aposta como “investimento” ou fonte de “renda extra”; (iii) direciona-se a públicos especialmente vulneráveis ou é veiculada em contextos que os alcançam; (iv) utiliza técnicas de pressão temporal ou escassez artificial para induzir decisões impulsivas; (v) minimiza ou ridiculariza os riscos associados ao jogo.^[5]

3.3.3. Aplicação às apostas on-line e a ilicitude do marketing aspiracional

A aplicação do CDC ao mercado de apostas on-line é direta e inquestionável, uma vez que se trata de serviço ofertado no mercado de consumo. A publicidade de apostas deve, portanto, ser transparente e socialmente responsável, com advertências e limites proporcionais ao risco, em conformidade com os princípios da boa-fé objetiva e da proteção do consumidor vulnerável.

A Nota Técnica Conjunta SEDCON-RJ/SENACON nº 001/2025 estabelece diretrizes claras sobre a matéria, reconhecendo os deveres de plataformas digitais e veículos de comunicação: após notificação do Poder Público, devem remover conteúdos irregulares, bloquear sites não autorizados e eliminar aplicativos que violem normas vigentes. A responsabilização dos agentes da cadeia publicitária é solidária, abrangendo operadores, agências, veículos, plataformas e influenciadores digitais.

O *marketing* aspiracional, característico do setor de apostas, opera pela promessa implícita de ascensão social e solução de problemas financeiros, deslocando o consumidor da racionalidade para a impulsividade.

Ao prometer “mudança de vida”, “renda extra” ou “liberdade financeira”, a publicidade não apenas engana quanto às probabilidades reais, mas também abusa da vulnerabilidade emocional e econômica do consumidor, especialmente daqueles em situação de dificuldade financeira ou psicológica.

A conjugação da enganabilidade (promessa de resultados irreais ou ocultação de riscos) com a abusividade (exploração de vulnerabilidades e associação com valores aspiracionais) configura ilicitude qualificada, o que demanda resposta proporcional do Sistema de Defesa do Consumidor. A tutela deve ser predominantemente preventiva e coletiva, uma vez que o dano potencial é massivo e frequentemente irreversível em termos de comprometimento financeiro e desenvolvimento de comportamento compulsivo.

Portanto, a vedação à publicidade enganosa e abusiva no setor de apostas on-line opera como mecanismo de proteção coletiva: ao coibir campanhas que promovam apostas como caminho de prosperidade ou que minimizem seus riscos, reduz-se a indução ao endividamento e protege-se a dignidade, a saúde mental e o patrimônio do consumidor-apostador.

3.4. Vulnerabilidade agravada do consumidor-apostador

A vulnerabilidade do consumidor constitui premissa basilar do Código de Defesa do Consumidor. No âmbito das apostas on-line, essa vulnerabilidade assume contornos intensificados e multifacetados, revelando-se técnica, informacional, econômica e psicológica.

Sob o aspecto técnico, o consumidor-apostador não detém conhecimento acerca dos algoritmos, mecanismos estatísticos e sistemas de programação que estruturam a plataforma digital. No plano informacional, enfrenta opacidade quanto às regras operacionais,

probabilidades reais de ganho e critérios de funcionamento do serviço.

A vulnerabilidade econômica manifesta-se na absorção reiterada de perdas financeiras, muitas vezes com comprometimento de renda essencial. Já a vulnerabilidade psicológica decorre da utilização de gatilhos emocionais, reforço intermitente, *design* persuasivo e estímulos constantes que potencializam impulsividade e comportamento compulsivo.

Tal combinação de vulnerabilidades não é acidental, mas estrutural e previsível no modelo de negócio das apostas digitais. Por essa razão, impõe-se interpretação mais rigorosa dos deveres de informação, transparência e proteção contra publicidade enganosa ou abusiva, sob pena de esvaziamento do núcleo axiológico da tutela consumerista.

A doutrina e a legislação reconhecem, ademais, a necessidade de proteção especial a consumidores em situação de risco ou hipervulnerabilidade. Crianças e adolescentes, submetidos à proteção integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, não devem ser expostos a campanhas que naturalizem práticas de risco ou associem apostas a êxito social ou financeiro. Também merecem atenção reforçada consumidores economicamente fragilizados ou com histórico de endividamento.

Nesse contexto, o Estado possui dever de tutela reforçada em mercados de risco coletivo, não apenas por força do CDC, mas também em razão do mandamento constitucional de proteção à saúde e à segurança. A intervenção regulatória mostra-se compatível com a ordem econômica quando orientada à redução de danos e à proteção dos vulneráveis.

A tutela reforçada, portanto, não se limita à dimensão teórica. Ela orienta concretamente a atuação administrativa e regulatória, impondo: fiscalização rigorosa de campanhas publicitárias; exigência de advertências ostensivas sobre riscos; restrição de *marketing* direcionado a públicos vulneráveis; e implementação de mecanismos efetivos de controle, limitação de perdas e autoexclusão interoperável.

Diante desse quadro, a vulnerabilidade do consumidor-apostador não pode ser tratada como contingencial, mas como elemento estrutural que legitima atuação preventiva, regulatória e sancionatória do Poder Público.

3.5. Apostas on-line como serviço defeituoso

3.5.1. Conceito de serviço defeituoso no CDC

O CDC estabelece responsabilidade objetiva do fornecedor por danos causados por defeitos na prestação de serviços (art. 14). O defeito se caracteriza quando o serviço não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, consideradas circunstâncias relevantes, modo de fornecimento e riscos razoavelmente previsíveis.

3.5.2. Risco à saúde, segurança e vida do consumidor

Em serviços de apostas, o risco inclui dano econômico e dano à saúde mental. Se o serviço é ofertado sem barreiras proporcionais, com estímulos intensos e com publicidade que minimiza riscos, pode-se argumentar que a segurança legitimamente esperada é frustrada.

3.5.3. Danos psicológicos, sociais e financeiros

Os danos associados a apostas on-line (endividamento, deterioração de vínculos, sofrimento psíquico) são previsíveis e documentados em estudos e notas técnicas, o que reforça a necessidade de adequação do serviço aos padrões de segurança e informação.

3.5.4. Responsabilidade objetiva do fornecedor

A responsabilidade é objetiva, dispensando prova de culpa, bastando defeito, dano e nexo causal. Além disso, podem coexistir responsabilidade por publicidade ilícita e por práticas abusivas.

3.5.5. A caracterização como defeituosos dos serviços de apostas on-line

A discussão sobre defeituosidade não se limita à "legalidade" formal do setor. Mesmo atividade lícita pode gerar responsabilidade se a prestação do serviço frustra a segurança esperada ou se omite riscos relevantes. Em apostas on-line, a análise deve considerar arquitetura de indução, transparência, efetividade de mecanismos de controle e grau de proteção a vulneráveis, sob pena de se normalizar um serviço estruturalmente inseguro.

3.6. Influenciadores digitais e responsabilidade consumerista

3.6.1. Enquadramento dos influenciadores como agentes na cadeia de consumo

A Nota Técnica Conjunta SEDCON-RJ/SENACON nº 001/2025 destaca a possibilidade de enquadramento dos influenciadores digitais como fornecedores quando atuam na promoção de bens e serviços, inclusive apostas. Ao veicular publicidade paga em suas redes sociais, o influenciador assume papel ativo na cadeia de consumo, contribuindo diretamente para a tomada de decisão dos consumidores (seus seguidores), com base na relação de confiança construída com esse público.

3.6.2. Responsabilidade por publicidade enganosa e abusiva

É prática comum, no contexto da divulgação de plataformas de apostas, a exaltação exclusiva dos ganhos supostamente obtidos com os jogos, sem qualquer menção aos riscos concretos de perdas financeiras significativas, o que pode caracterizar publicidade enganosa por omissão, nos termos do art. 37, § 1º, do CDC.

Jurisprudência recente já reconhece essa responsabilidade. O Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (Procedimento do Juizado Especial Cível nº 0000072-22.2024.8.25.0083) afirmou que "o influenciador é responsável pela publicidade enganosa que repassa",

pois “o influenciador em questão, ao realizar a publicidade de jogos de azar, mostra apenas o lado positivo dos jogos (...), sem informar as chances de perdas financeiras”.

3.6.3. Publicidade velada e violação do princípio da identificação publicitária

Outro aspecto crítico é a ocorrência da chamada publicidade velada ou disfarçada, caracterizada pela ausência de identificação do conteúdo como publicidade, induzindo o consumidor a crer que se trata de uma manifestação espontânea do influenciador. Tal prática viola frontalmente o princípio da identificação publicitária, previsto no art. 36 do CDC, e representa prática abusiva.

3.6.4. Distinção entre apostas legalizadas e plataformas não autorizadas/fraudulentas

É essencial distinguir: (i) a publicidade e a promoção de apostas legalizadas de quota fixa, que permanecem submetidas às vedações do CDC quanto à enganosidade, abusividade e dever de transparência (CDC, arts. 6º, III e IV; 36 e 37); e (ii) a divulgação de jogos e plataformas puramente de azar, não autorizadas ou fraudulentas, incluindo situações de estelionato/“golpes”, com enfoque na responsabilização consumerista e na tutela preventiva/coletiva, bem como na identificação de deveres de diligência e de remoção de conteúdo por plataformas quando notificadas, conforme diretrizes técnicas aplicáveis.

3.6.5. Síntese sobre influenciadores digitais

A atuação de influenciadores digitais no mercado de apostas é vetor central de expansão do setor, mas também de potencial lesão massiva aos consumidores. A responsabilização consumerista desses agentes é medida necessária para coibir publicidade enganosa e abusiva, proteger vulneráveis e assegurar transparência no mercado.

4. DIRETRIZES DE ATUAÇÃO

4.1. Competência regulatória federal (SPA/MF) e a competência consumerista (SND/Procons)

A regulação setorial, a autorização de funcionamento e a fiscalização técnica e tributária das plataformas de apostas de quota fixa são de competência federal, exercida pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), conforme a Lei nº 14.790/2023 e as Portarias SPA/MF nº 827/2024 (requisitos técnicos e operacionais) e nº 1.231/2024 (jogo responsável, publicidade e marketing).

Por outro lado, a competência consumerista pertence aos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SND), organizado pelo Decreto nº 2.181/1997, incluindo os Procons, aos quais incumbe fiscalizar as relações de consumo, coibir práticas comerciais abusivas, fiscalizar a publicidade e aplicar as sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

4.2. Fundamentos jurídicos para atuação do Procon-MPMG

A intervenção do Procon-MPMG, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 61/2001 no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, alicerça-se na vulnerabilidade agravada e na hipervulnerabilidade do consumidor-apostador (art. 4º, I, do CDC), que se encontra em desvantagem técnica, informacional e psicológica frente aos algoritmos e gatilhos das plataformas. Os fundamentos para a atuação englobam:

- a. Violação do dever de informação e publicidade enganosa: a omissão de riscos de perdas, probabilidades reais e regras de bônus fere os arts. 6º, III, e 37, § 1º, do CDC.
- b. Publicidade abusiva e exploração de vulnerabilidade: campanhas que associam apostas a sucesso financeiro, investimento ou “renda extra”, bem como aquelas direcionadas a menores de idade, violam o art. 37, § 2º, e o art. 39, IV, do CDC. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 veda, entre outras condutas, ações de comunicação que sejam dirigidas a crianças ou adolescentes, que utilizem imagens ou elementos particularmente apelativos a menores de 18 anos ou que associem apostas a atividades culturais de crianças e adolescentes.
- c. Práticas abusivas e serviço defeituoso: a indução ao jogo irresponsável, a retenção injustificada de saques e a ausência de mecanismos eficazes de autoexclusão configuram defeito na prestação do serviço (art. 14 do CDC), gerando responsabilidade objetiva pelos danos previsíveis.

4.3. Limites e possibilidades de atuação

- a. Plataformas autorizadas: devem utilizar obrigatoriamente o domínio “.bet.br”. A atuação foca-se no cumprimento das regras de transparência, atendimento ao SAC, políticas de autoexclusão e restrições publicitárias (como a inclusão obrigatória do aviso “18+” e alertas sobre riscos).
- b. Plataformas não autorizadas: a exploração em âmbito nacional sem a chancela da SPA/MF é ilegal ^[6]. Os Procons devem atuar repressivamente contra qualquer publicidade destas plataformas e notificar provedores para remoção do conteúdo.
- c. Influenciadores digitais: atuam como integrantes da cadeia de fornecimento. O art. 21 da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 estabelece responsabilidade solidária do agente operador pelas ações de seus afiliados.

- d. Influenciadores respondem por publicidade velada e enganosa quando omitem riscos ou prometem garantias irreais.
- e. Eventos públicos e loterias estaduais: operadores com autorização estadual têm sua publicidade e operação estritamente limitadas às pessoas localizadas nos limites territoriais do respectivo Estado.
- f. Em eventos públicos, é vedada publicidade em locais de níveis de ensino ou frequentados majoritariamente por menores.

4.4. Necessidade de atuação coordenada

Dada a transnacionalidade e a complexidade digital do setor, a atuação isolada é insuficiente. Impõe-se a articulação entre: SPA/MF (para cassação de outorgas de plataformas autorizadas que cometam infrações graves); Anatel (para bloqueio de IPs de sites irregulares); Senacon (para coordenação de políticas nacionais e medidas cautelares amplas); Conar (para controle ético e suspensão célere de anúncios irregulares); e Procons municipais (para capilarização do recebimento de denúncias).

4.5. Fiscalização intensificada durante a Copa do Mundo FIFA 2026

Em 3 de junho de 2026, a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) publicou a Nota Técnica SEI nº 3620/2026, dirigida aos operadores de apostas de quota fixa autorizados, sobre as ações de comunicação, publicidade e marketing durante a Copa do Mundo FIFA 2026 (11 de junho a 19 de julho de 2026).

A Nota não cria obrigações novas: reafirma os deveres previstos nos arts. 16, 17 e 27 da Lei nº 14.790/2023, no regime sancionador do art. 39 e na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, além do Código de Defesa do Consumidor e do Anexo “X” do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CONAR).

O documento anuncia, contudo, fiscalização coordenada e intensificada no período do torneio, com atuação articulada da SPA/MF, dos Procons, do Ministério Público, das Defensorias Públicas e do CONAR.

Para a atuação dos Procons no período, destacam-se os seguintes pontos da Nota Técnica: (i) as advertências “18+” e de risco de transtorno do jogo devem ocupar no mínimo 10% do tamanho ou comprimento do anúncio, preferencialmente em formato falado e escrito (art. 13, §1º, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024); (ii) toda peça publicitária deve indicar o número da portaria da SPA/MF que autorizou o operador (art. 15, §3º); (iii) o operador responde solidariamente pelas ações de afiliados e influenciadores (arts. 21 e 22), exigindo-se contrato escrito em português e monitoramento ativo; (iv) são vedados o apelo a ganho fácil, as “chamadas para ação” de aposta imediata, a associação da aposta a êxito pessoal ou financeiro e qualquer direcionamento a crianças e adolescentes (art. 12); (v) pessoas que apareçam apostando em peças publicitárias devem ser e parecer maiores de 21 anos; e (vi) conteúdo de campanhas transnacionais acessível ao consumidor brasileiro deve cumprir a norma nacional, sendo que ofertas de operadores não autorizados no Brasil devem ser bloqueadas ao apostador local.

Embora a Nota Técnica seja ato orientativo, a sanção decorre da Lei nº 14.790/2023 e da Portaria nº 1.231/2024, não da Nota em si, ela documenta a ciência inequívoca das exigências pelos agentes do mercado. Esse elemento é juridicamente relevante para os tipos infracionais do art. 39, X e XII, da Lei nº 14.790/2023, que punem manter relação ou veicular, impulsionar ou monetizar conteúdo associado a operador não autorizado quando há ciência da irregularidade.

Recomenda-se, portanto, que os Procons mineiros priorizem, no período da Copa, a fiscalização de campanhas em redes sociais, de afiliados e influenciadores e da publicidade veiculada em eventos esportivos, articulando-se com a SPA/MF para o encaminhamento de casos de competência federal e com o CONAR para a suspensão célere de anúncios irregulares.

4.6. Proposta de orientação institucional

Propõe-se o encaminhamento do parecer a todos os Procons municipais e Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor do Estado de Minas Gerais, padronizando a classificação de denúncias, o atendimento a vítimas de ludopatia e superendividamento, e fixando roteiros unificados para a atuação de plataformas e influenciadores locais.

Quando a denúncia envolver matéria de competência federal (ex.: ausência de autorização nacional, manipulação de resultados, lavagem de dinheiro), os Procons deverão adotar o seguinte fluxo:

- Triagem e verificação no site do Ministério da Fazenda sobre a regularidade do CNPJ e domínio (.bet.br).
- Formação de dossiê probatório (prints, links, vídeos, comprovantes de PIX).
- Remessa oficial via ofício à Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF) para adoção de sanções regulatórias; ofício à Anatel requisitando o bloqueio de domínio (quando irregular); e comunicação à Polícia Federal / Ministério Público Federal e Estadual em caso de suspeita de fraude estrutural ou crimes.

Para garantir uniformidade no atendimento aos consumidores no Estado de Minas Gerais, os Procons deverão observar as seguintes diretrizes:

a) Distinção entre a competência regulatória (SPA/MF) e a consumerista (Procons)

- Os Procons não autorizam nem desautorizam o funcionamento técnico das plataformas (papel da SPA/MF).
- A atuação local foca na reparação de danos individuais, combate ao superendividamento, fiscalização da publicidade irregular e penalização de práticas abusivas (ex.: contas bloqueadas arbitrariamente, prêmios não pagos, falhas de SAC).

b) Identificação de plataformas autorizadas e suspeitas

- Autorizadas: operam obrigatoriamente com o domínio de internet ".bet.br". Constam na lista oficial atualizada no site do Ministério da Fazenda, possuem CNPJ ativo e políticas de Termos e Condições em português.
- Suspeitas/Irregulares: usam domínios genéricos (.com, .net, .io), não informam CNPJ, não exigem autenticação rigorosa (ex.: reconhecimento facial/prova de vida) ou não disponibilizam SAC no Brasil.

c) Parâmetros para registro e classificação de reclamações

- No Proconsumidor/Consumidor.gov.br, as reclamações devem ser tipificadas priorizando:
 - Vício/Defeito do Serviço (Art. 14 e 20, CDC): retenção injustificada de saldos, falha no sistema de aposta (cash out), instabilidade.
 - Publicidade Enganosa/Abusiva (Art. 37, CDC): omissão de regras de bônus (rollover oculto), promessa de ganho fácil.
 - Prática Abusiva (Art. 39, CDC): imposição de obstáculos para uso do direito de autoexclusão ou encerramento de conta.

d) Hipóteses de encaminhamento a outros órgãos

- SPA/MF e SENACON: identificação de sites operando sem licença (.bet.br) ou campanhas publicitárias de alcance nacional violando regras de Jogo Responsável
- Polícia Federal/Polícia Civil/Ministério Público Federal/Ministério Público Estadual: denúncias envolvendo manipulação de resultados esportivos, lavagem de dinheiro, estelionato digital ("golpes" de plataformas falsas) ou apostas realizadas por menores de 18 anos.

e) Práticas infrativas ao Código de Defesa do Consumidor

Conforme a regulamentação (Portaria SPA nº 1.231/2024) e o CDC, configuram infração:

- Inviabilizar ou atrasar saques de valores não atrelados a bônus (violação ao art. 23, X, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, sem prejuízo da incidência do art. 28, VI, da mesma Portaria, e do art. 39 do CDC).
- Suspender contas ou reter fundos de forma unilateral e sem prévio processo de apuração que garanta contraditório ao consumidor.
- Não disponibilizar painel claro com tempo de uso, perdas financeiras e limites prudenciais.
- Enviar material de marketing para usuários que solicitaram autoexclusão.

f) Cautelas na análise de publicidade, bônus e autoexclusão

- Publicidade: exigir a obrigatoriedade da cláusula de advertência "18+" e do alerta de riscos em pelo menos 10% da peça publicitária (escrito e falado). Anúncios não podem sugerir "ganho certo" nem usar apelos infantis.
- Bônus: é estritamente vedado condicionar a entrega de bônus ou recompensas a novos aportes financeiros (depósitos extras para "liberar" saques) e conceder adiantamentos para apostar.
- Influenciadores: devem ser solidariamente autuados caso promovam links ilegais, atuem com publicidade velada (sem a marca "publicidade") ou realizem marketing aspiracional.
- Autoexclusão: a plataforma deve garantir botão claro para pausa temporária ou autoexclusão definitiva. Bloqueios solicitados devem ser respeitados, cessando imediatamente o envio de qualquer propaganda.

g) Orientação básica ao consumidor (Superendividamento e Ludopatia)

Os Procons devem promover ações ativas de educação financeira focadas nos arts. 54-A e seguintes do CDC. As orientações devem destacar que:

- Apostas não são investimentos, fontes de renda ou solução de dívidas.
- A atividade possui viés matemático favorável à plataforma, caracterizando gasto voltado a entretenimento e não a aporte financeiro.
- O uso contínuo pode gerar ludopatia (doença reconhecida pela CID-11).

5. CONCLUSÃO

5.1. Síntese dos argumentos apresentados

O presente parecer examinou, sob a ótica do microsistema de defesa do consumidor e dos princípios constitucionais de proteção da pessoa humana, a conformação jurídica das apostas on-line (apostas de quota fixa) como serviço ofertado no mercado de consumo brasileiro.

A análise demonstrou que:

- a. O mercado de apostas on-line apresenta magnitude e gravidade incontestáveis: cerca de 24 milhões de pessoas físicas participaram de apostas em 2024, com movimentação mensal entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões, sendo que 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família enviaram R\$ 3 bilhões às empresas de apostas em agosto de 2024. Estima-se que os danos associados geram custo social anual de R\$ 38,8 bilhões, dos quais R\$ 30,6 bilhões são relacionados à

saúde.

- b. A vulnerabilidade do consumidor-apostador é multidimensional e agravada: técnica (algoritmos e *odds* opacas), informacional (complexidade de regras), econômica (captura de renda de grupos de baixa renda) e psicológica (gamificação, reforço intermitente, publicidade aspiracional). Tal vulnerabilidade exige tutela reforçada, à luz do CDC, art. 4º, I.
- c. Há violação sistemática do dever de informação: a publicidade e a oferta de apostas frequentemente minimizam riscos, prometem ganhos irreais, associam apostas a sucesso social, prosperidade e solução de dívidas, explorando vulnerabilidade emocional e econômica. Tais condutas caracterizam publicidade enganosa por omissão (CDC, art. 37, § 1º) e publicidade abusiva (CDC, art. 37, § 2º).
- d. Práticas abusivas são recorrentes: assédio ao consumo, exploração de fragilidade e ignorância, estímulo a comportamento nocivo, bônus condicionados e mecanismos que dificultam a interrupção do ciclo de apostas (CDC, art. 39, IV e outros incisos).
- e. O serviço pode ser caracterizado como defeituoso: quando a estrutura da oferta frustra a segurança legitimamente esperada, com arquitetura de indução, omissão de riscos relevantes e ausência de barreiras efetivas de proteção a vulneráveis, especialmente crianças, adolescentes e beneficiários de programas sociais (CDC, art. 14).
- f. A intervenção estatal é constitucionalmente legítima e necessária: a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), o direito à saúde (CF, arts. 6º e 196), a segurança do consumidor (CDC, art. 6º, I) e a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica (CF, art. 170, V) autorizam, e podem exigir, medidas de regulação protetiva, restrição publicitária e fortalecimento de mecanismos de redução de danos. Paralelos regulatórios reforçam tal entendimento: o STJ, no REsp nº 1.322.964/RS, reconheceu a abusividade da publicidade de tabaco dirigida ao público vulnerável; e o STF, na ADI nº 1.755/DF, examinou os limites constitucionais da exploração estatal de jogos e loterias, firmando que a livre iniciativa nesse domínio convive com restrições proporcionais de ordem pública.
- g. Influenciadores digitais são agentes ativos na cadeia de consumo e podem ser responsabilizados por publicidade enganosa e abusiva quando veiculam conteúdos que omitem riscos, associam apostas a prosperidade ou se utilizam de publicidade velada. Jurisprudência recente já reconhece tal responsabilização.

5.2. Caminhos possíveis à luz do Código de Defesa do Consumidor

À luz do CDC, vislumbram-se os seguintes caminhos de atuação consumerista para enfrentamento das práticas abusivas e da publicidade ilícita no mercado de apostas on-line:

5.2.1. Fiscalização e monitoramento de publicidade e práticas comerciais

- a. Fiscalização proativa e sistemática de publicidade em meios digitais, redes sociais, perfis de influenciadores, aplicativos e sites de operadores autorizados, com foco na identificação de:
 - Publicidade enganosa (omissão de riscos, promessas irreais de ganho);
 - Publicidade abusiva (associação de apostas a sucesso, prosperidade, solução de dívidas, investimento, geração de renda);
 - Publicidade velada (ausência de identificação do caráter comercial); - Publicidade direcionada ou acessível a crianças e adolescentes.
- b. Monitoramento de práticas abusivas, tais como:
 - Assédio ao consumo (notificações insistentes, ofertas personalizadas, urgência artificial);
 - Exploração de fragilidade e ignorância (campanhas direcionadas a vulneráveis); - Bônus condicionados e mecanismos de rollover que dificultem saques;
 - Ausência ou ineficácia de mecanismos de autoexclusão e limites de apostas.
- c. Instauração de procedimentos administrativos (processos administrativos de infrações às normas de defesa do consumidor) e lavratura de autos de infração quando identificadas violações ao CDC.

5.2.2. Responsabilização de fornecedores, plataformas, veículos e influenciadores

- a. Notificação de operadores de apostas para prestação de informações, adequação de publicidade, implementação de mecanismos efetivos de proteção (autoexclusão, limites, advertências ostensivas) e correção de práticas abusivas.
- b. Notificação de plataformas digitais (redes sociais, motores de busca), veículos de comunicação, confederações e federações esportivas, empresas de publicidade e influenciadores digitais que promovam, monetizem ou deixem de coibir a divulgação de apostas ilegais ou de operadores não autorizados, com vistas à responsabilização por práticas abusivas (CDC, arts. 6º, IV; 36; 37; 39).
- c. Exigência de remoção de conteúdos irregulares, bloqueio de sites não autorizados e eliminação de aplicativos que violem normas vigentes, conforme diretrizes da Nota Técnica Conjunta SEDCON-RJ/SENACON nº 001/2025.

5.2.3. Compromissos de ajustamento de conduta e transações administrativas

- a. Celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com operadores, visando à adequação de publicidade, implementação de mecanismos efetivos de jogo responsável, transparência informacional e proteção a vulneráveis.
- b. Transações administrativas para correção de condutas, com aplicação de sanções administrativas (multas, suspensão temporária de atividade) quando cabíveis.

5.2.4. Ações educativas e preventivas

- a. Campanhas de conscientização pública, em linguagem clara e acessível, sobre:
 - Direitos dos apostadores enquanto consumidores;
 - Riscos do consumo desinformado de apostas (endividamento, dependência, danos à saúde mental);
 - Distinção entre apostas e investimentos financeiros;
 - Existência de golpes, fraudes e esquemas ilegais.
- b. Produção e disseminação de materiais educativos (digitais e impressos) sobre educação financeira comportamental, práticas de jogo responsável, critérios de identificação de operadores legalizados e canais de denúncia.
- c. Divulgação ostensiva da obrigatoriedade de registro das operadoras na plataforma Consumidor.gov.br, como mecanismo essencial à transparência e resolução de conflitos.

5.2.5. Articulação interinstitucional e com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

- a. Articulação com Procons municipais, SENACON, órgãos reguladores federais (Ministério da Fazenda/SPA), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Ministério da Saúde e órgãos de proteção a crianças e adolescentes para atuação coordenada.
- b. Participação em grupos de trabalho e iniciativas interinstitucionais para construção de políticas públicas de redução de danos.
- c. Fortalecimento de canais de atendimento ao consumidor-apostador, com foco em recebimento e tratamento de reclamações relacionadas a não pagamento de prêmios, bloqueios indevidos, propaganda enganosa, ausência de suporte e dificuldades de autoexclusão.

5.3. Considerações finais

O mercado de apostas on-line, tal como estruturado atualmente, apresenta riscos sistêmicos e danos coletivos que exigem resposta contundente do Sistema Nacional e Estadual de Defesa do Consumidor.

A tutela consumerista não é acessória ou secundária diante da regulação setorial federal. Ao contrário, é indispensável e complementar, porque o CDC não se limita a aspectos técnico-operacionais, mas protege a dignidade, a saúde, a segurança e o patrimônio do consumidor.

A atuação do Procon-MPMG e do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, é legítima, necessária e urgente, sobretudo diante de evidências robustas de:

- a. Publicidade enganosa e abusiva em larga escala;
- b. Práticas comerciais abusivas recorrentes;
- c. Exploração de vulnerabilidade de grupos de baixa renda, incluindo beneficiários de programas sociais;
- d. Ausência de mecanismos efetivos de proteção a crianças e adolescentes;
- e. Danos à saúde mental documentados em estudos técnicos e literatura científica;
- f. Captura regressiva de renda e comprometimento do mínimo existencial.

O enfoque deve ser preventivo e estrutural, pautado na fiscalização proativa, na responsabilização de agentes, na educação do consumidor e na articulação interinstitucional. A proteção do consumidor-apostador não é uma questão meramente individual, mas um problema de saúde pública e de tutela de direitos fundamentais. Disso resulta a exigência de uma atuação firme, coordenada e balizada pela Constituição Federal e pelo Código de Defesa do Consumidor.

Belo Horizonte, 30 de junho de 2026.

Luiz Roberto Franca Lima
Promotor de Justiça
Coordenador-Geral do Procon-MPMG

Com o apoio dos integrantes da Assessoria Jurídica do Procon-MPMG

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estudo Especial nº 119/2024 - Análise técnica sobre o mercado de apostas on-line no Brasil e o perfil dos apostadores**. Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE. Brasília, setembro de 2024.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.
- BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.
- BRASIL. Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024**. Dispõe sobre a regulamentação das apostas de quota fixa. Brasília, DF, 2024.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024**. Dispõe sobre requisitos técnicos e operacionais dos sistemas de apostas. Brasília, DF, 2024.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.322.964/RS**. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Brasília, DF, 22 de maio de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 1º jun. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.755/DF**. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, DF.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.721/DF**. Apostas de quota fixa. Brasília, DF.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.723/DF**. Apostas de quota fixa. Brasília, DF.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Nota Técnica SEI nº 3620/2026**. Dispõe sobre as ações de comunicação, publicidade e marketing durante a Copa do Mundo FIFA 2026. Brasília, DF, 3 de junho de 2026.
- ETXABURU, N.; SANTOLARIA, R.; AONSO-DIEGO, G.; LAMAS, J.; MICO, V.; ESTÉVEZ, A. The mediating role of mental health in the relationship between gambling severity and suicidal ideation: a study with clinical and general population. **International Journal of Mental Health and Addiction**, v. 24, p. 2265-2278, 2026. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11469-025-01503-4>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2026.
- GOODWIN, B. C.; BROWNE, M.; ROCKLOFF, M.; ROSE, J. A typical problem gambler affects six others. **International Gambling Studies**, v. 17, n. 2, p. 276-289, 2017.
- KRISTENSEN, J. H.; PALLESEN, S.; BAUER, J.; LEINO, T.; GRIFFITHS, M. D.; EREVIK, E. K. Suicidality among individuals with gambling problems: a meta-analytic literature review. *Psychological Bulletin*, v. 150, n. 1, p. 82-106, 2024. DOI: 10.1037/bul0000411. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/bul0000411>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2026.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA POLÍTICAS DE SAÚDE (IEPS); FRENTE PARLAMENTAR MISTA PARA PROMOÇÃO DA SAÚDE MENTAL. **Dossiê: A Saúde dos Brasileiros em Jogo**. Rio de Janeiro/Brasília, 2024.
- KRISTENSEN, M.; FRANCIS, K.; HING, N. **A review of the association between gambling problems and suicidality**. Guelph: Gambling Research Exchange Ontario, 2023. Disponível em: https://www.greo.ca/Modules/EvidenceCentre/files/Kristensen%20et%20al%20%282023%29Suicidality%20among%20individuals%20with%20gambling%20problems_final.pdf. Acesso em: 20 de fevereiro de 2026.
- MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 61, de 12 de julho de 2001. Altera a Lei Orgânica do Ministério Público e cria o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon-MPMG. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, 2001.
- RICIJAS, N.; HUIC, A.; BAKIC, H. Gambling disorder comorbidity: A narrative review. **Addiction Research & Theory**, 2025. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19585969.2025.2484288>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2026.
- SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO RIO DE JANEIRO (SEDCON-RJ); SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR (SENACON). **Nota Técnica Conjunta nº 001/2025**. Diretrizes sobre publicidade, proteção a vulneráveis e responsabilidades de plataformas/veículos no mercado de apostas de quota fixa. Rio de Janeiro/Brasília, 2025.
- SERGIPE. Tribunal de Justiça. **Procedimento do Juizado Especial Cível nº 0000072-22.2024.8.25.0083**. Aracaju, SE, 2024.

[1] Bets e jogos de azar: quando a aposta vira risco para a saúde mental - em <https://viverbem.unimedbh.com.br/prevencao-e-controle/bets-e-jogos-de-azar/>

[2] MIRAGEM, Bruno. Os Direitos Básicos do Consumidor In: MIRAGEM, Bruno. Curso de Direito do Consumidor - Ed. 2018. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2018. Disponível em: . Acesso em: 20 de fevereiro de 2026.

[3] Idem.

[4] MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman; MIRAGEM, Bruno. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: . Acesso em: 20 de fevereiro de 2026.

[5] Idem.

[6] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d13033.htm



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTIANE VIEIRA SOARES PEDERSOLI, COORDENADOR II**, em 30/06/2026, às 16:00, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LUIZ ROBERTO FRANCA LIMA**, **COORDENADOR DO PROCON-MPMG**, em 01/07/2026, às 10:30, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **10105064** e o código CRC **4F7F38C8**.

Processo SEI: 19.16.1006.0077416/2025-42 / Documento SEI: 10105064

Gerado por: PGJMG/PROCON-MG/ASJUP

RUA GONÇALVES DIAS, 2039 15º ANDAR - Bairro LOURDES - Belo Horizonte/ MG
CEP 30140093 - - www.mpmg.mp.br