



28/09/2026

Número: **0074433-17.2026.4.05.8300**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **6ª Vara Federal PE**

Última distribuição : **28/09/2026**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Indenização por Dano Moral, Financiamento do SUS, Interesses ou Direitos Difusos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes                                                  | Procurador/Terceiro vinculado |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------|
| UNIÃO FEDERAL (AUTOR)                                   |                               |
| KAIZEN GAMING BRASIL LTDA. (REU)                        |                               |
| HS DO BRASIL LTDA. (REU)                                |                               |
| SPRBT INTERACTIVE BRASIL LTDA (REU)                     |                               |
| VENTMEAR BRASIL S.A. (REU)                              |                               |
| ESPORTES GAMING BRASIL LTDA (REU)                       |                               |
| FOGGO ENTERTAINMENT LTDA. (REU)                         |                               |
| NSX BRASIL S.A. (REU)                                   |                               |
| EB INTERMEDIACOES E JOGOS LTDA (REU)                    |                               |
| ANA GAMING BRASIL SA (REU)                              |                               |
| OIG GAMING BRAZIL LTDA (REU)                            |                               |
| BPX BETS SPORTS GROUP LTDA (REU)                        |                               |
| H2 LICENSED LTDA (REU)                                  |                               |
| PIXBET SOLUCOES TECNOLOGICAS LTDA (REU)                 |                               |
| NVBT GAMING LTDA. (REU)                                 |                               |
| SEVENX GAMING S/A (REU)                                 |                               |
| NSX BETFAIR BRASIL S.A. (REU)                           |                               |
| APOLLO OPERATIONS LTDA. (REU)                           |                               |
| MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (TERCEIRO INTERESSADO) |                               |

| Documentos |                  |                                                                                      |                         |
|------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Id.        | Data             | Documento                                                                            | Tipo                    |
| 190611695  | 28/09/2026 17:19 | <a href="#">Petição inicial</a>                                                      | Petição inicial         |
| 190611704  | 28/09/2026 17:19 | <a href="#">DOC 01 - MS - NOTA TÉCNICA Nº 60-2026-DESMAD-SAES-MS</a>                 | Documento Comprobatório |
| 190611703  | 28/09/2026 17:19 | <a href="#">DOC 02 - MJ - SEDIGI - NOTA TÉCNICA Nº 22-2026-DPDD-SEDIGI-SEDIGI-MJ</a> | Documento Comprobatório |
| 190611702  | 28/09/2026 17:19 | <a href="#">DOC 03 - Nota Técnica SEI nº 62992026MF</a>                              | Documento Comprobatório |
| 190611701  | 28/09/2026 17:19 | <a href="#">DOC 04 - MJ - SENACON Nota_Tecnica_34_2026</a>                           | Documento Comprobatório |
| 190611700  | 28/09/2026 17:19 | <a href="#">DOC 05 - MJ - SENACON Nota_Tecnica_34_2026 (1)</a>                       | Documento Comprobatório |
| 190611699  | 28/09/2026 17:19 | <a href="#">DOC 06 - MS - Características estruturais e dark patterns em jogo</a>    | Documento Comprobatório |

|           |                     |                                                       |                         |
|-----------|---------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------|
| 190611698 | 28/09/2026<br>17:19 | <a href="#">DOC 07 - SEI_37130695_Nota_Tecnica_37</a> | Documento Comprobatório |
|-----------|---------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------|



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA NACIONAL DA UNIÃO DE DEFESA DA DEMOCRACIA

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA \_\_\_\_ VARA FEDERAL  
DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

A UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, vem, respeitosamente, por seus advogados signatários, com fundamento nos termos do art. 131 da Constituição Federal, da Lei Complementar n. 73/93 e dos art. 1º, incisos II e IV, da Lei nº 7.347/85, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

em face das seguintes sociedades empresárias:

**1. KAIZEN GAMING BRASIL LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 46.786.961/0001-74, com sede na Avenida Doutora Ruth Cardoso, nº 8.501, 25º andar, Edifício Eldorado Business Tower, Pinheiros, São Paulo/SP, CEP 05425-070, operadora da marca **BETANO**;

**2. HS DO BRASIL LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 47.123.407/0001-70, com sede na Alameda Araguaia, nº 2.104, 5º andar, sala 51-A, Alphaville Industrial, Barueri/SP, CEP 06455-000, operadora da marca **BET365**;

**3. SPRBT INTERACTIVE BRASIL LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 54.071.596/0001-40, com sede na Alameda Rio Claro, nº 241, 11º andar, sala 11-101, Bela Vista, São Paulo/SP, CEP 01332-907, operadora da marca **SUPERBET**;

**4. VENTMEAR BRASIL S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 52.868.380/0001-84, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 4.055, 3º andar, sala 03-115, Itaim Bibi, São Paulo/SP, CEP 04538-133, operadora da marca **SPORTINGBET**;

**5. ESPORTES GAMING BRASIL LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 56.075.466/0001-00, com sede na Rua General Joaquim Inácio, nº 830, sala 1001, Edifício The Plaza Business Center, Paissandu, Recife/PE, CEP 50070-495, operadora das marcas **ESPORTES DA SORTE e ONABET**

**6. FOGGO ENTERTAINMENT LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 56.431.248/0001-61, com sede na Avenida Paulista, nº 475, 2º andar, Bela Vista, São Paulo/SP, CEP 01311-000, operadora da marca **BLAZE**;

**7. NSX BRASIL S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.056.104/0001-00, com sede na Rua Antônio Lumack do Monte, nº 96, Agência Bancária 2, Edifício Empresarial Center II, sala S2, Boa Viagem, Recife/PE, CEP 51020-350, operadora da marca **BETNACIONAL**;



**8. EB INTERMEDIACOES E JOGOS S/A**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 52.639.845/0001-25, com sede na Rua Geraldo Flausino Gomes, nº 78, 2º andar, Cidade Monções, São Paulo/SP, CEP 04575-903, operadora da marca **ESTRELABET**;

**9. ANA GAMING BRASIL S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.933.850/0001-34, com sede na Alameda Oscar Niemeyer, nº 132, 12º andar, sala 1202, Vale do Sereno, Nova Lima/MG, CEP 34006-049, operadora das marcas **7K** e **CASSINO**.

**10. OIG GAMING BRAZIL LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.459.453/0001-72, com sede na Avenida José Lopes da Silva, nº 187, Centro, Santo Antônio de Lisboa/PI, CEP 64640-000, operadora das marcas **7GAMES** e **BETÃO**;

**11. BPX BETS SPORTS GROUP LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.590.815/0001-60, com sede na Rua Vidal de Negreiros, nº 231, 3º andar, sala 304, Centro, Campina Grande/PB, CEP 58400-263, operadora da marca **VAIDEBET**;

**12. H2 LICENSED LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 56.303.755/0001-10, com sede na Rua Henrique Schaumann, nº 566, 4º andar, sala 4, Pinheiros, São Paulo/SP, CEP 05413-010, operadora da marca **H2 BET**;

**13. PIXBET SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 40.633.348/0001-30, com sede na Rua Maestro João Modesto de Araújo, s/n, 1º andar, Centro, Serra Branca/PB, CEP 58580-000, operadora da marca **PIXBET**;

**14. NVBT GAMING LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 50.587.712/0001-27, com sede na Avenida Doutor Chucri Zaidan, nº 296, 14º andar, Vila Cordeiro, São Paulo/SP, CEP 04583-110, operadora da marca **NOVIBET**;

**15. SEVENX GAMING S/A**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 56.504.413/0001-68, com sede na Alameda Oscar Niemeyer, nº 119, salas 1501 a 1504, Vila da Serra, Nova Lima/MG, CEP 34006-056, operadora da marca **BULLSBET**;

**16. NSX BETFAIR BRASIL S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.229.080/0001-43, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 3.600, conjunto 72, 7º andar – parte, Itaim Bibi, São Paulo/SP, CEP 04538-132, operadora da marca **BETFAIR**;

**17. APOLLO OPERATIONS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 54.923.003/0001-26, com sede na Rua Venâncio Aires, nº 387, 6º andar, Centro, Santa Cruz do Sul/RS, CEP 96810-204, operadora da marca **KTO**.

em razão dos fatos e fundamentos jurídicos a seguir delineados.

## SÍNTESE DA DEMANDA

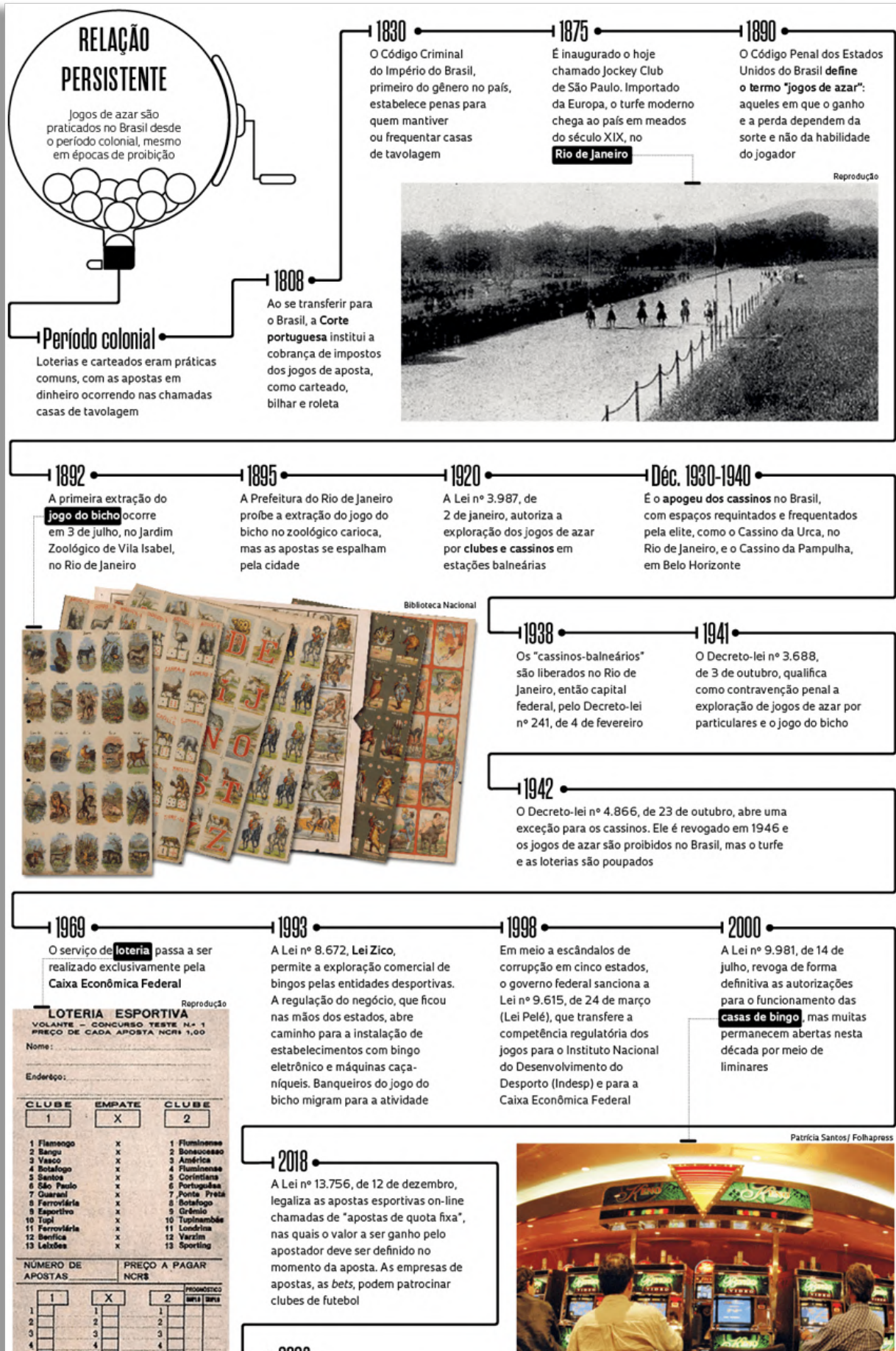
1. A presente ação civil pública tem como objetivo a proteção do **direito fundamental à saúde pública** por meio do ressarcimento dos danos causados pelas apostas online ao Sistema Único de Saúde – SUS - e à coletividade como um todo. Isto é, mediante a devida responsabilização por um grave conjunto de impactos e externalidades negativas **inerentes às características e aos riscos das atividades das empresas réas**, a despeito da normatização e fiscalização empreendidas, de modo a reclamar a devida reparação na forma da lei. A demanda se ampara em evidências científicas, estudos acadêmicos de ponta, parâmetros internacionais, dados oficiais e subsídios atualizados de diversos órgãos públicos.

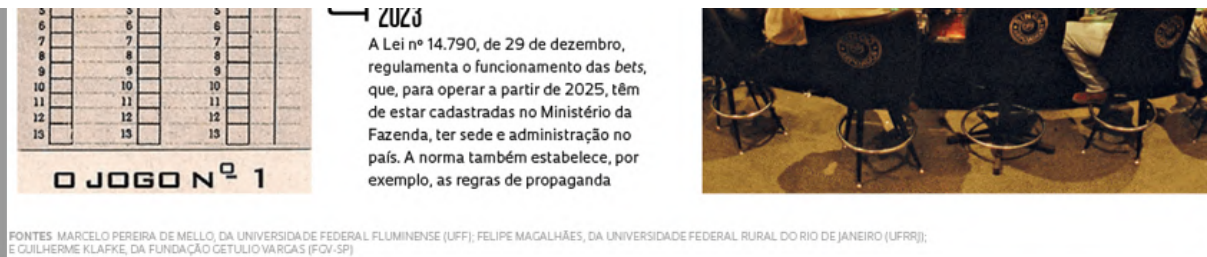
## I. DOS FATOS: DANO À SAÚDE MENTAL CAUSADO PELOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE: UMA LESÃO QUE TRANSCENDE A ESFERA INDIVIDUAL E ASSUME CONTORNOS DE PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA COM PREJUÍZOS PARA TODA A COLETIVIDADE



2. Preliminarmente ao aprofundamento da descrição sobre os danos que as apostas online promovem na saúde mental, bem como na economia das famílias brasileiras, faz-se mister expor um sucinto quadro histórico-normativo sobre o tema dos jogos de azar no país, para uma melhor compreensão. Veja-se a síntese:







Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>

3. Ao que interessa a presente ação, o foco estará justamente com as **apostas online cuja disseminação agravou, de forma avassaladora, o quadro de saúde mental da população, impactando o próprio sistema de saúde pública** – o que se notabilizou, em termos temporais, a partir das apostas reguladas com o advento da Lei nº 13.756, de 2018, alterada pela Lei nº 14.790, de 2023 (e agora superada pela extinção promovida pela Medida Provisória n. 1.394, de 2026) – as chamadas “apostas de quota fixa”. Esta última, a partir de uma emenda parlamentar com texto que não constava do projeto original, passou a incluir como objeto de apostas tanto “eventos reais de temática esportiva como eventos virtuais de jogos on-line” - ampliando uma dinâmica de risco já completamente diversa do quadro vigente até então.

4. Isso porque, entre as características que distinguem as modalidades online, como realça a Nota Técnica do Ministério da Saúde (Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS - DOC.1 ), estão as seguintes:

(...) a maior facilidade de acesso, a natureza solitária do jogo, a possibilidade de apostar sob efeito de álcool, a ausência de marcadores realistas do dinheiro em jogo e a possibilidade de participar de múltiplos jogos simultaneamente (ABBOTT et al., 2018). A estrutura e arquitetura desses jogos mudou extensivamente nos últimos anos, acompanhando o desenvolvimento da tecnologia da informação e a convergência de tecnologias de persuasão (PARKE; PARKE, 2019)

5. O que se pretende enfatizar é que, a despeito das normas que regulam o serviço, a sua execução/fruição tem aprofundado a dependência dos usuários de forma massiva, impactando o próprio sistema público de saúde. O modelo de negócio dessas plataformas de apostas online é estruturado para maximizar o tempo de engajamento e o volume de apostas por usuário, por meio de mecanismos como notificações push constantes, bônus de "cashback", apostas ao vivo com atualização em tempo real e interfaces desenhadas para reduzir a percepção de perda. Esses elementos, tecnicamente equivalentes aos utilizados em jogos de azar com potencial reconhecido de geração de dependência, produzem um **efeito colateral sistemático**: o adoecimento psíquico de parcela significativa dos usuários, sob a forma de ansiedade, quadros depressivos, transtorno do jogo e, em casos extremos, ideação suicida associada ao endividamento.

6. Nesse sentido também enfatiza o Ministério da Saúde, por meio do Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (DESMAD/SAES), conforme se verifica na já referida Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), ao relatar que os danos das apostas online à saúde mental **“são inerentes à própria existência desse produto e às características que o estruturam, não sendo possível dissociar este desfecho dos próprios mecanismos responsáveis pela retenção e propagação desta atividade”** (item 2.2). Ou seja, configuram as denominadas externalidades negativas, relacionadas aos riscos inerentes à forma pela qual o serviço é explorado e disponibilizado em larga escala aos consumidores. O documento consolida revisão de evidência internacional (PubMed, PsycInfo, EMBASE) e nacional, e conclui pela existência de uma verdadeira epidemia comportamental, cujos **efeitos extrapolam o indivíduo apostador e recaem sobre famílias inteiras, sobre o sistema de saúde pública e sobre a economia nacional**.

7. A própria Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1) organiza a evidência técnica disponível em torno de **quatro eixos centrais** (item 1.1), que passam a orientar a exposição que se segue: *i)* o atual impacto das apostas online sobre a população brasileira, em especial quanto à saúde mental; *ii)* a relação entre os jogos de apostas e os desfechos em saúde mental, com foco no suicídio; *iii)* os mecanismos pelos quais essas atividades estão associadas à dependência; e *iv)* a contribuição das práticas de divulgação — publicidade e marketing — para os desfechos de saúde mental e para o comportamento de apostar. É o que se passa a demonstrar, eixo a eixo.

## Eixo I – o Impacto Atual das Apostas Online sobre a População Brasileira

8. Segundo o III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III/UNIFESP, 2025), citado na própria Nota Técnica do MS, o Brasil já conta com mais de 28 milhões de apostadores nos últimos 12 meses, dos quais 10,9 milhões (cerca de 39%) apresentam padrão de risco ou uso problemático. **O dano recai de forma desproporcional sobre pessoas de menor**



condição socioeconômica (risco 3 vezes maior) e sobre a modalidade online, que apresenta 150% mais chances de jogo problemático do que outras modalidades de aposta (NT 60/2026, item 2.1.1):

**Grupos Vulneráveis:**

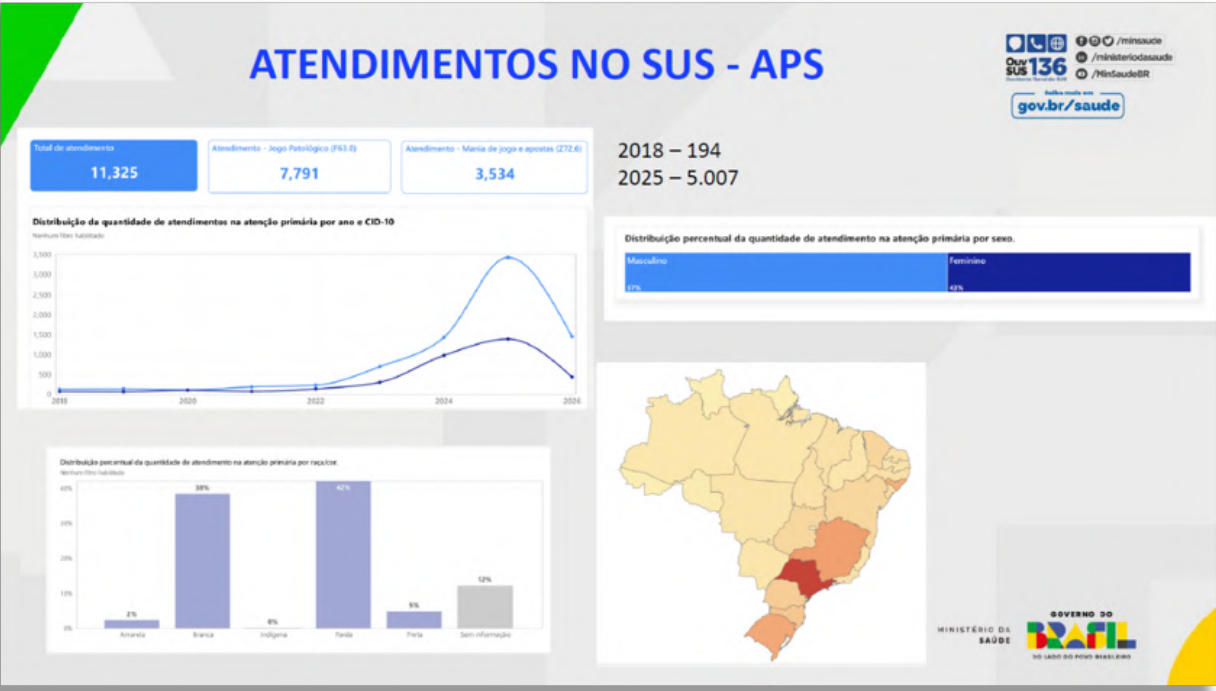
- ✓ **Adolescentes:** A prevalência de comportamentos de jogo de risco ou problemático entre adolescentes é significativamente superior à observada entre adultos. Entre os adolescentes, 55,2% (IC95%: 29,6-61,0) apresentam indicação de risco, enquanto entre os adultos a prevalência é de 37,9% (IC95%: 32,9-43,3).
- ✓ **População economicamente desfavorecida:** Indivíduos com renda mensal pessoal inferior a um salário-mínimo apresentam uma prevalência significativamente mais alta de jogo de risco ou problemático (52,8%, IC95%: 46,1-59,4) em comparação com aqueles que recebem um salário-mínimo ou mais (25,8%; IC 95%: 19,9-32,7).
- ✓ **Usuários de plataformas digitais de apostas (Bets):** Entre os indivíduos que utilizam plataformas digitais de apostas (Bets), a prevalência de jogo de risco ou problemático atinge 66,8% (IC95%: 59,0-73,9), contrastando com 26,8% (IC95%: 22,0-32,1) entre os apostadores que utilizam outras modalidades de jogo.

Fonte: III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas LENAD III/UNIFESP – disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Jogos-de-Aposta-LENAD-III.pdf>

9. No mesmo sentido, dados oficiais indicam que:

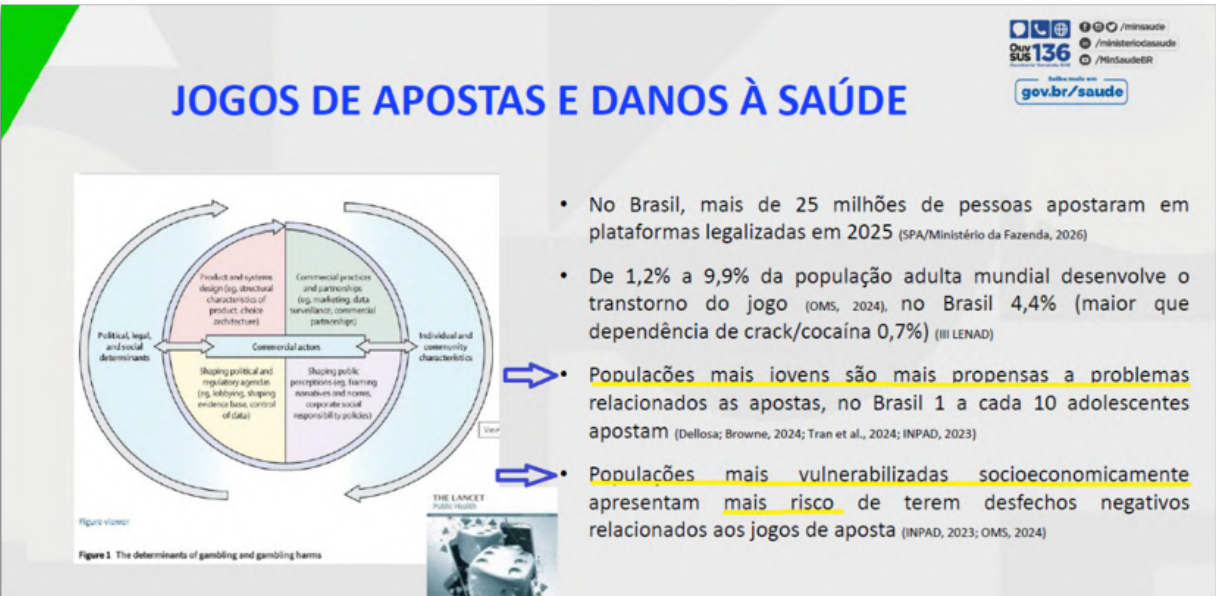
- Mais de 1 milhão de pessoas já solicitaram autoexclusão unificada da plataforma governamental de apostas, sendo que 35,78% (391.886 pessoas) o fizeram citando explicitamente perda de controle — sinal clínico clássico de dependência (NT 60/2026, item 5.2);
- **O número de atendimentos no SUS** para os CIDs F63.0 (Jogo Patológico) e Z72.6 (Mania de Jogo e Aposta), **entre 2018 e 2025, cresceu cerca de 140%** (NT 60/2026, item 5.4):





Fonte: DESMAD/SE/MS – disponível em: <https://encurtador.com.br/IFOr>

10. Trata-se, portanto, não de um caso, mas de uma curva ascendente de adoecimento em escala populacional — circunstância incompatível com a tese de que o dano decorreria de fragilidade pessoal do apostador. A situação apresenta maior gravidade, ainda, se considerado o alcance especial tanto das **populações mais jovens** (mais propensas aos problemas decorrentes das apostas) quanto das mais **vulnerabilizadas socioeconomicamente**:



Fonte: DESMAD/SE/MS – disponível em: <https://encurtador.com.br/IFOr>



11. Não por outra razão, o tema tem despertado preocupação entre especialistas, pesquisadores e autoridades. Corroboram esse cenário incontáveis pesquisas, matérias jornalísticas e científicas que vêm se dedicando ao tema dos impactos danosos que as apostas online têm promovido à saúde mental da população, realçando-se que a questão há muito deixou de se circunscrever apenas à esfera individual dos envolvidos (ou, ainda, uma mera questão moral), consubstanciando-se em tema afeto à saúde pública. Entre outras:



Disponível em: <https://www.hc.unicamp.br/video/analisa-sec-unicamp/2026/08/27/por-que-o-vicio-em-apostas-virou-caso-de-saude-publica/>



Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/como-as-bets-afetam-a-saude-mental-dos-brasileiros/>



<https://apublica.org/2024/09/vicio-em-apostas-online-e-comparavel-a-epidemia-de-saude-publica-alerta-altay-de-souza/>



<https://viva.com.br/dinheiro/busca-por-ajuda-contravicio-em-apostas-dispara-e-impacta-sistema-de-saude.html> ;

12. Em relação a crianças e adolescentes, a Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (NOTA TÉCNICA Nº 22/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ - doc. 3) destaca que os impactos são igualmente relevantes:

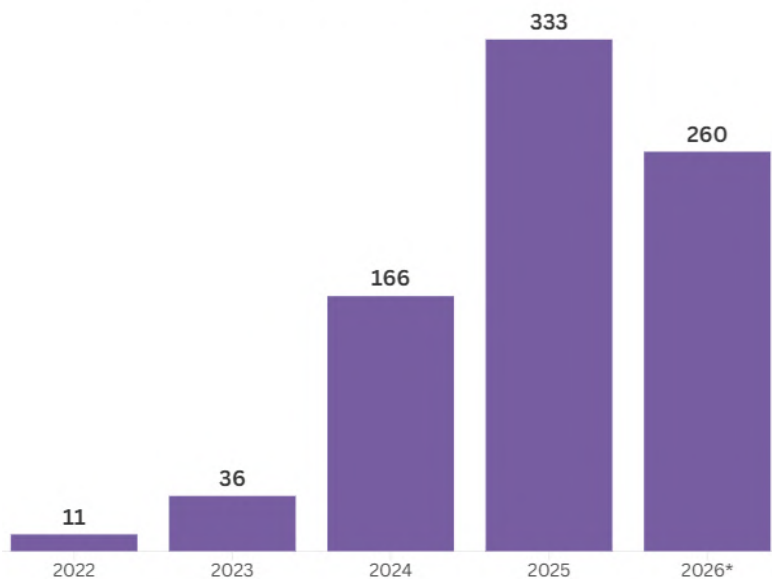
“(…) uma pesquisa da Frente Parlamentar Mista da Educação em parceria com o Equidade.info, iden5ficou que, **apesar das apostas de quota fixa serem ilegais para esse público, um em cada cinco estudantes brasileiros já realizou apostas online. O estudo identificou que as apostas iniciam aos 11 anos, impactando, principalmente, os meninos - 49,7% dos meninos no ú15mo ano do ensino médio já apostaram. As mo5vações para as apostas estão relacionadas, principalmente, à proximidade dos adolescentes com o universo dos jogos online, plataformas digitais e futebol**”

13. Outro dado que reforça o prejuízo à saúde mental dos usuários (com alcance para a família e recursos públicos também) é o **aumento substancial do número de benefícios por incapacidade concedido pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) a segurados com registros de problemas relacionados a jogos e apostas.**

14. Matéria recém-publicada (de autoria de Carlos Madeiro, íntegra disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2026/09/27/inss-afastamento-vicio-em-jogos-e-apostas.htm>), com base em informações obtidas junto à própria entidade previdenciária e levando em conta os diagnósticos de jogo patológico (CID F63.0) e mania de jogo e apostas (Z72.6), constatou-se que no primeiro semestre de 2026, foram concedidos 260 benefícios, uma média de 43,3 por mês, ou 1,4 por dia - ***deixando os trabalhadores fora do trabalho por um período médio de 62 dias “A média mensal foi aproximadamente 47 vezes maior que a registrada em 2022, quando foram concedidos 11 benefícios ao longo de todo o ano —um crescimento de cerca de 4.600%”.***



## Número absoluto de afastamentos



Fonte: MPS até junho/gráfico extraído da matéria jornalística (<https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2026/09/27/inss-afastamento-vicio-em-jogos-e-apostas.htm>)

### *O Transtorno do Jogo como Transtorno Mental Reconhecido*

15. Antes de se avançar sobre os desfechos específicos, impõe-se assentar uma premissa técnica hoje incontroversa: o **transtorno do jogo é transtorno mental formalmente reconhecido**. Tanto o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-5) quanto a Classificação Estatística Internacional de Doenças (CID-11) consolidam o diagnóstico em torno da perda de controle, da centralidade das apostas na vida do indivíduo e da continuação do comportamento apesar das consequências negativas, **superando a concepção moralista** que atribuía o quadro a uma falha de caráter do apostador (OMS, 2019; NT 60/2026, item 2.1.3). É esse reconhecimento técnico-científico que permite tratar o dano ora discutido como questão de saúde pública, e não como escolha ou fraqueza pessoal do usuário.

### **Eixo II – A relação entre as apostas e os desfechos em saúde mental, com foco no suicídio**

16. A associação entre apostas e comportamento suicida é, segundo a mais robusta evidência científica hoje disponível, **consistente e dose-dependente** — isto é, aumenta proporcionalmente à intensidade do envolvimento com o jogo — e se mantém mesmo na ausência de comorbidades psiquiátricas. A maior metanálise já realizada sobre o tema, reunindo **107 estudos, 25 países e cerca de 4,7 milhões de participantes**, identificou associação estatisticamente significativa com ideação e tentativas de suicídio, mantida mesmo após o ajuste para variáveis de confusão (KRISTENSEN et al., 2023). A **mortalidade por suicídio entre pessoas com transtorno do jogo é cerca de 15 vezes maior** que a da população em geral (KARLSSON; HÅKANSSON, 2018), e o risco permanece elevado mesmo em apostadores sem qualquer comorbidade psiquiátrica associada (KRISTENSEN et al., 2024). Entre pessoas que apostam regularmente em modalidades distintas da loteria tradicional — como é o caso das apostas esportivas online —, já se observam taxas de ideação suicida acima da média populacional (WARDLE et al., 2026) (NT 60/2026, item 2.1.2).

17. A literatura científica também é enfática quanto ao **efeito de propagação do dano** (NT 60/2026, item 8.15):

**O dano vai além da própria pessoa com problemas de aposta, afetando, em média, outras 6 pessoas, sendo 1 e 3 pessoas, respectivamente para pessoas com risco baixo e médio (Goodwin et al., 2017). Filhos de pessoas com jogo problemático apresentam risco aumentado de suicídio, além de outros agravos à saúde mental (BLACK et al., 2015; SUOMI, A., 2021), com estudo apontando que companheiras de homens com transtorno de jogo chegam a 14% de tentativa de suicídio nos momentos de perda financeiras e dívidas dos parceiros (LESIEUR; ROSENTHAL, 1991). Além disso, sabe-se que o jogo problemático associa-se a maior risco de violência familiar, inclusive por parceiro.**

18. Confirmam-se dados quanto à gravidade dos danos:

[https://sapiens.agu.gov.br/apps/tarefas/administrativo/compartilhadas/outras-usuarios/tarefa/315118542/documento/4634432484/\(compon...](https://sapiens.agu.gov.br/apps/tarefas/administrativo/compartilhadas/outras-usuarios/tarefa/315118542/documento/4634432484/(compon...) 9/78





## JOGOS DE APOSTAS E DANOS À SAÚDE

- A cada pessoa em alto risco de problemas relacionados ao jogo de aposta, outras seis são afetadas (Goodwin et al., 2017); (OMS, 2024)
- Risco de suicídio é 15 vezes maior (Karlsson; Hakansson, 2018)
- Maioria das pessoas que tem problema com jogo identificaram-se como da população negra, de baixa renda, moradoras de áreas metropolitanas e da região nordeste (INPAD, 2023)
 


- Relação direta com aumento da violência doméstica (Tran, et al., 2024; Ukhova, et al., 2024)
- Cerca de 75% das pessoas com diagnóstico de transtorno do jogo possui outro diagnóstico de transtorno mental (Håkansson, 2017. Szerman, 2022)



19. Pesquisa nacional do IFEPEC/Febrifar, em parceria com o NEIT/Unicamp (íntegra disponível em: <https://axxus.institute/web-coach/apostas-online-no-brasil-2026.html>), corrobora esse quadro com dados brasileiros recentes: o vício em apostas está presente em 61,6% das rupturas familiares (separações e divórcios) relatadas por profissionais de saúde, e em 46% dos casos a família do apostador sequer sabe que a pessoa aposta — o que demonstra o caráter oculto e silencioso do dano até sua manifestação em crise aberta:

A Pesquisa 1 mostra que **99% dos apostadores tiveram prejuízo nos últimos 30 dias, 81% possuem dívidas** (74% dos endividados estão com pagamentos atrasados) e **97% desejam apostar menos ou parar**, mas apenas **9% acreditam que conseguirão**.

A Pesquisa 2 revela o custo clínico dessa realidade: entre os pacientes que apostam, **62% apresentam depressão, 51% transtornos por uso de substâncias, 31% ideação suicida, e cerca de 10% a 20% necessitam de internação psiquiátrica** ou atendimento em unidades de crise. O tratamento é prolongado — de **1 a 3 anos ou mais** — e o custo sanitário do jogo problemático no país é estimado em **R\$ 30,6 bilhões anuais** (IEPS, 2025), contra apenas 1% da arrecadação legalmente destinado à saúde pela Lei nº 14.790/2023.

Os achados convergentes das duas pesquisas fundamentam um diagnóstico: as apostas online deixaram de ser um fenômeno de entretenimento digital e tornaram-se um **determinante social crítico de saúde pública**, com efeitos diretos sobre o varejo (R\$ 143,8 bilhões deslocados entre 2023 e 2026), sobre o endividamento familiar e sobre a sobrecarga do SUS.

20. Esse enquadramento é central para a presente ação: o dano à saúde mental sofrido pelos usuários dependentes das apostas online não é um infortúnio pessoal e isolado, mas manifestação de um fenômeno estrutural, mensurado, previsível e já documentado por pesquisas domésticas e internacionais, inerente à atividade, ao final suportado por toda a sociedade.

### Eixo III – os mecanismos de dependência: neurobiologia e arquitetura do produto



21. Os especialistas apontam que o comportamento aditivo resulta da interação entre mecanismos neurobiológicos universais (comuns a qualquer indivíduo, não apenas a pessoas predispostas) e características estruturais do produto deliberadamente desenhadas para maximizar tempo de uso e gasto (NT 60/2026, itens 9 e 10). Em artigo intitulado “*Mentes apostadoras: o que há atrás das BETS?*” (disponível em: <https://revistardp.org.br/revista/article/view/1405/1077>), os psiquiatras César Augusto Trinta Weber e Antônio Geraldo da Silva destacam a coexistência de fatores neurobiológicos, psicológicos e sociais que sustentam o comportamento apostador, destacando o papel da dopamina, o reforço intermitente e o impacto do marketing digital. E acrescentam:

Quanto aos riscos do transtorno do jogo e a saúde pública merece destaque o fato de que sob o ponto de vista da saúde pública, o impacto do jogo on-line é alarmante. O transtorno do jogo, já reconhecido como um transtorno mental pela OMS, tem sua prevalência ampliada pela acessibilidade das apostas on-line e pelo reforço psicológico promovido por suas características, como o reforço intermitente e a imprevisibilidade dos ganhos. Os médicos psiquiatras alertam para o aumento significativo de casos de dependência comportamental associados às bets, especialmente entre jovens adultos, uma população especialmente vulnerável à atração do jogo digital.

22. Para além da predisposição individual, **características estruturais do próprio design das plataformas amplificam o risco de forma mensurável**. A alta frequência de eventos, o cash-out, o in-play (apostas em tempo real durante o próprio evento esportivo) e os chamados quase-ganhos associam-se, cientificamente, a maior persistência, maior gasto e maior ativação fisiológica do apostador — a ponto de as perdas disfarçadas de vitórias gerarem excitação fisiológica indistinguível daquela provocada por vitórias reais (DIXON et al., 2010). A simples disponibilidade da função cash-out, por si só, já **eleva em até 35% o valor apostado** (BENNETT et al., 2024) (NT 60/2026, item 2.1.5). Não se trata, portanto, de efeito incidental do produto, mas de característica deliberadamente incorporada ao seu desenho para maximizar o engajamento.

23. Na mesma direção, a **arquitetura das plataformas incorpora os chamados dark patterns** — padrões de design propositalmente construídos para desequilibrar a decisão do usuário em favor da permanência no jogo. Mecanismos como nagging (notificações insistentes) e sludging (imposição de obstáculos artificiais) facilitam depósitos e dificultam saques, pausas e o próprio encerramento da conta. Auditoria realizada junto a dez operadoras constatou que **oito delas exigiam saldo mínimo para autorizar o saque** e que configurar limites de depósito demanda mais etapas do que simplesmente realizar uma aposta (WARDLE et al., 2024) (NT 60/2026, Doc.1 - item 2.1.6). A assimetria é evidente: tudo o que estimula o gasto é tornado fácil; tudo o que protege o usuário é tornado difícil. Esse ponto será retomado, de forma detalhada, adiante.

#### Eixo IV – A publicidade e o marketing como vetores de propagação do dano

24. Cabe, por fim, demonstrar o papel da publicidade e do marketing de influenciadores digitais como vetores de propagação do dano. Revisão de revisões sistemáticas, reunindo **74 estudos**, concluiu haver suporte científico para uma **relação causal entre a exposição à publicidade de apostas e o comportamento de apostar**, com efeito dose-resposta mais pronunciado precisamente entre crianças, adolescentes e pessoas já em situação de risco de jogo problemático (MCGRANE et al., 2023) (NT 60/2026, doc. 1, item 2.1.7). O dado dialoga diretamente com a vulnerabilidade das populações mais jovens já demonstrada linhas acima: não por acaso, a publicidade massiva das apostas — difundida por meio de patrocínios esportivos e de influenciadores digitais com grande capilaridade entre o público jovem — atua precisamente sobre o segmento populacional mais suscetível a desenvolver o comportamento de risco.

25. Esse conjunto de evidências é decisivo para afastar eventual alegação de culpa exclusiva da vítima/usuário dependente e sustentar o nexo causal entre o modelo de negócio da operadora e o dano psíquico sofrido.

#### A DIMENSÃO ECONÔMICA: A EXTERNALIDADE NEGATIVA PARA O SISTEMA DE SAÚDE

26. **Esse dano, no entanto, não é internalizado pelas empresas operadoras**. Ele é transferido a terceiros — o próprio usuário, sua família e, em grande medida, o sistema público de saúde — configurando uma **externalidade negativa clássica na literatura econômica**: o custo social da atividade não está refletido no preço pago pelo consumidor nem na estrutura de custos da empresa, mas é socializado.

27. Novamente, conforme enfatizado pela Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (NOTA TÉCNICA Nº 22/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ - doc. 3), os dados são alarmantes:

De acordo com estudo publicado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) em conjunto com a Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental (FPSM) e da Umame, a “pressão financeira gerada por

versapiens.agu.gov.br/apps/tarefas/administrativo/compartilhadas/outros-usuarios/tarefa/315118542/documento/4634432484/(compo... 11/78



perdas frequentes, a perda de renda disponível para despesas básicas e o estresse contínuo decorrente do endividamento afetam dimensões fundamentais da vida cotidiana, como a alimentação, o sono, a convivência familiar e comunitária e a estabilidade emocional". Ainda, tais efeitos "não ocorrem de forma isolada, mas se articulam em um **ciclo de sofrimento que tende a se agravar com o tempo, gerando sobrecarga sobre redes de apoio familiares e sobre o próprio sistema de saúde**".

2.4. O estudo estima que os danos relacionados "às apostas e jogos de azar, no Brasil, geram um **custo social anual total de R\$ 38,8 bilhões, sendo: R\$ 17 bilhões por mortes adicionais por suicídio, R\$ 10,4 bilhões por perda de qualidade de vida decorrente de depressão, R\$ 3 bilhões em tratamentos médicos para depressão; o custo total ligado à saúde chega a R\$ 30,6 bilhões** (78,8% do total)". Ainda, dados recentes apontam para o aumento do número de atendimentos de indivíduos diagnosticados com Transtorno do Jogo (CID-F63) e Mania de Jogos de Aposta (CID-Z72.6) na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). As projeções indicam um crescimento de 104% até o ano de 2028."

28. Portanto, o impacto econômico do setor é, nesse cenário, expressivo e recai sobretudo sobre as famílias de menor renda. Apenas no primeiro semestre de 2026, o faturamento (GGR) do setor somou **R\$ 20,07 bilhões**, com 30,9 milhões de CPFs cadastrados em plataformas de apostas (BNLDATA, 2026); estima-se que as famílias brasileiras percam **R\$ 62,5 bilhões em apostas ao longo do ano** (COMSEFAZ; CENTRO CELSO FURTADO, 2026), e cerca de 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família já haviam apostado, transferindo **R\$ 3 bilhões** às plataformas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2024) (NT 60/2026, item 2.1.8).

29. No mesmo sentido, o estudo a seguir conclui que "esses números tornam evidente que **o setor, apesar de rentável e crescente, externaliza um custo potencial gigantesco à sociedade, especialmente ao sistema de saúde, ao SUS e às famílias brasileiras (...)**" (grifou-se):



Disponível em: <https://ieps.org.br/bets-apostas-danos-saude-30-6-bilhoes-por-ano/>

30. Os elementos até aqui expostos permitem sustentar que:

- o (i) o dano à saúde mental causado pelas apostas online não é fenômeno isolado, mas problema de saúde pública reconhecido pelo próprio Estado brasileiro;
- o (ii) o dano se propaga para cônjuges, filhos e demais dependentes, com taxas de ruptura familiar, violência doméstica e ideação suicida reflexa cientificamente documentadas;
- o (iii) existe nexo causal consistente e replicado internacionalmente entre o uso de apostas online e desfechos graves de saúde mental, incluindo suicídio;
- o (iv) o dano decorre de características estruturais do produto — não de fragilidade pessoal do apostador —, como externalidade negativa, o que reforça o dever de cuidado das operadoras e a previsibilidade do risco por elas assumido comercialmente;
- o (v) o custo social e econômico do fenômeno já é mensurado em dezenas de bilhões de reais anuais, com reflexos sobre o sistema público de saúde, o comércio e a renda das famílias brasileiras; e
- o (vi) a publicidade e o marketing de influenciadores digitais operam como vetores de propagação do dano, com efeito mais pronunciado sobre jovens e apostadores já em situação de risco, circunstância também reconhecida e documentada pela própria Nota Técnica do Ministério da Saúde.



31. Em suma, enquanto o lucro das apostas é apropriado privadamente pelas operadoras, o custo do tratamento psiquiátrico, das internações, dos atendimentos de urgência e dos programas de reabilitação **recai sobre o SUS, financiado e suportado por toda a sociedade — inclusive por quem nunca apostou.**

## II. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO E DA COMPETÊNCIA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO.

32. Conforme previsto na Lei Federal nº 7.347/85 - LACP, a União é parte legítima para promover a ação civil pública, nos seguintes termos

Art. 5º Têm **legitimidade** para propor a ação principal e a ação cautelar: [...] III - **a União**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

33. Por sua vez, o art. 1º estabelece como objetos da ação civil pública:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...] **II - ao consumidor**

[...] **IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.**

[...] **VIII – ao patrimônio público e social**

34. Dessa forma, não pairam dúvidas quanto à pertinência da via ora empregada. Isto porque se busca, com a presente demanda, a imposição da responsabilização civil por danos morais **coletivos** para o **direito fundamental à saúde** e o ressarcimento ao Sistema Único de Saúde - SUS decorrentes de uma série de danos e riscos inerentes à atividade operadas pelas empresas rés, como visto.

35. Inúmeros dispositivos consagram o amparo normativo para a atuação da União no feito. É dizer, a começar pelos mandamentos de protetivos expressos na Constituição da República (arts. 6º, *caput*, 23, inciso II, 196 e 198, entre outros), a saber:

Art. 6º São direitos sociais a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:(...)

**II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**(...)

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento).

36. De igual modo, no âmbito da legislação ordinária, destaquem-se disposições do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/1990), da Lei do Sistema Único de Saúde (Lei Federal n. 8.080/1990) e do Estatuto da Criança e do Adolescente - em sua versão original e digital (Leis Federais 8.069/1990 e 15.211/2025). Em suma, tudo a reforçar o **amplo quadro de interesse federal** na temática objeto da presente ação, como se desenvolverá adiante. É certo, ainda, que os danos em questão se espraiam nacionalmente.



37. Tais considerações são especialmente importantes no caso de direitos difusos e coletivos, tal como ocorre na presente ação, posto que a conduta das demandadas gera, sem dúvidas, um dano à coletividade como um todo – de natureza transindividual –, que se em um dano mensurável à União por meio de sua participação no financiamento do sistema público de saúde

38. Acrescente-se que a possibilidade de condenação em danos morais coletivos em sede de ação civil pública se constitui em jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO. IRRESIGNAÇÃO RECURSAL DA RÉ.

**Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é possível a condenação em danos morais coletivos em sede de ação civil pública. Incidência da Súmula 83 do STJ.**

É possível o ajuizamento de Ação Civil Pública voltada à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis. Incidência da Súmula 83 do STJ. (...) (AgInt no REsp n. 1.677.664/PR, Quarta Turma, DJe de 27/10/2022, grifou-se.)

39. Por fim, registre-se a competência desta Seção Judiciária para julgamento, considerando o disposto no art. 93 da Lei n. 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor - CDC, aplicado ao presente caso por se tratar de tutela coletiva do consumidor vulnerável, bem como por força do reconhecimento no direito brasileiro do microsistema processual de tutela coletiva:

Art. 93. **Ressalvada a competência da Justiça Federal**, é competente para a causa a justiça local:

I- no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II- **no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal**, para os danos de **âmbito nacional** ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

40. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, quando do julgamento do Tema 1075 de repercussão geral, ao definir a eficácia territorial da sentença nos termos do art. 16 da LACP, também fixou a competência territorial da ação civil pública com base no art. 93 do CDC:

(...) 5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: (...) II - **Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).**

41. Consoante destacado pelo Ministério da Saúde (doc .1 - UNIFESP/LENAD III, 2025, Jogos de Aposta na População Brasileira: Resultados), retomados ao longo da inicial, ainda que os efeitos nocivos da atividade se espalhem por todo o país, **a Região Nordeste é um dos locais onde os impactos são mais acentuados, considerando a maior concentração de grupos vulneráveis ao jogo de risco ou problemático**

### III. DA LEGITIMIDADE PASSIVA E DA DELIMITAÇÃO DO POLO PASSIVO

#### III.1. Pertinência subjetiva das operadoras em relação aos danos objeto da demanda

42. As sociedades empresárias indicadas no polo passivo exploram, mediante autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda – SPA/MF, a atividade econômica de apostas de quota fixa em âmbito nacional. Na condição de fornecedoras dos serviços de apostas disponibilizados aos consumidores brasileiros, são elas que exploram economicamente a atividade da qual decorrem os riscos e as externalidades negativas que constituem objeto da presente demanda.

43. A pertinência subjetiva das demandadas decorre, portanto, da relação material existente entre a atividade econômica por elas diretamente explorada e os danos coletivos cuja reparação se pretende. Conforme demonstrado nos capítulos próprios desta inicial, a expansão das apostas de quota fixa, especialmente em ambiente digital, está associada a relevantes impactos sobre a saúde dos consumidores, a organização e o orçamento das famílias, o endividamento da população, a economia popular e outras dimensões de interesse coletivo. Tais impactos não são invocados como consequências abstratas da mera existência de atividade econômica lícita, mas como externalidades negativas relacionadas aos riscos inerentes à forma pela qual o serviço é explorado e disponibilizado em larga escala aos consumidores.



44. A imputação formulada nesta ação insere-se, ademais, no regime de responsabilidade objetiva aplicável às relações de consumo. A exploração empresarial da atividade e a obtenção dos correspondentes benefícios econômicos são acompanhadas da assunção dos riscos jurídicos decorrentes dos danos causalmente relacionados ao serviço prestado, independentemente da demonstração de culpa. A responsabilização pretendida não se confunde, assim, com a atribuição automática de ilicitude à atividade de apostas de quota fixa, regularmente autorizada e regulada pelo Poder Público, mas decorre da alegada concretização dos riscos associados à sua exploração econômica e dos correspondentes danos de natureza coletiva, cuja existência e nexos causal serão demonstrados em capítulos específicos.

45. É sob essa perspectiva que se formulam pretensões de natureza reparatória e indenizatória em face das operadoras demandadas. Entre os danos cuja reparação é perseguida encontram-se o dano moral coletivo e os prejuízos patrimoniais suportados pela coletividade e pelo próprio Poder Público, inclusive aqueles relacionados aos custos impostos ao Sistema Único de Saúde – SUS, bem como aos efeitos do endividamento e do superendividamento associados à atividade de apostas. A determinação da existência, extensão e forma de reparação desses danos constitui matéria de mérito e será objeto de fundamentação específica, bastando, para a definição da legitimidade passiva, a relação entre as demandadas, a atividade econômica por elas explorada e os danos que lhes são imputados.

46. A presença dessas operadoras no polo passivo, por conseguinte, não se funda na presunção de que as empresas de maior porte sejam, por essa circunstância, responsáveis pelos danos alegados, tampouco pressupõe que sua participação de mercado corresponda automaticamente à sua contribuição individual para cada espécie de prejuízo. A participação no mercado será utilizada, conforme exposto no tópico seguinte, como **critério objetivo para delimitar o universo de demandadas**, mediante a seleção das sociedades empresárias responsáveis pelas **vinte marcas que, segundo os estudos de mercado disponíveis, concentram, em conjunto, aproximadamente 80% do mercado nacional de apostas de quota fixa**. A responsabilidade de cada uma delas, por sua vez, deverá ser apreciada à luz da exploração da atividade, dos riscos que lhe são inerentes, dos danos demonstrados e do respectivo nexos causal.

### III.2. Critério de seleção das rés: participação no mercado nacional

47. O mercado federal de apostas de quota fixa é composto por número expressivo de agentes econômicos. Segundo informações oficiais divulgadas pelo Ministério da Fazenda, em agosto de 2026 havia 85 empresas habilitadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas – SPA/MF a explorar essa modalidade lotérica no Brasil (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/transparencia-ativa-processos-de-autorizacao-de-apostas-de-quota-fixa/empresas-autorizadas>). A inclusão indiscriminada de todas as empresas autorizadas no polo passivo, além de não constituir requisito para o ajuizamento da presente ação coletiva, ampliaria consideravelmente a complexidade da demanda sem correspondente ganho de representatividade econômica. Impõe-se, portanto, a adoção de critério objetivo, impessoal e verificável para a delimitação das operadoras demandadas.

48. Para esse fim, foram examinados os levantamentos disponíveis acerca da participação e da relevância econômica dos operadores no mercado brasileiro. Como parâmetro principal de delimitação, adotou-se o **Brazil's Betting Brands Report 25/26**, elaborado pela Blask em parceria com a brmkt.co, que individualiza as vinte principais marcas de apostas atuantes no mercado brasileiro durante o primeiro ano de funcionamento do mercado federal regulado (<https://blask.com/reports/brazil-20-brands/>). O estudo foi elaborado especificamente para o mercado brasileiro e acompanha as vinte marcas consideradas mais relevantes, examinando sua posição competitiva, aquisição de usuários e desempenho econômico estimado.

49. O levantamento utiliza metodologia própria para comparar a relevância econômica das diferentes marcas, combinando dados sobre **interesse dos usuários, capacidade de atração de novos apostadores e desempenho econômico estimado**, além de informações agregadas sobre o mercado regulado. Como ponto de referência, o estudo utiliza o **GGR (Gross Gaming Revenue, ou receita bruta de jogos)**, indicador que corresponde, em termos simplificados, à **diferença entre o total de valores apostados pelos jogadores e os prêmios a eles pagos**. No caso brasileiro, o relatório tomou como base o GGR de **R\$ 17,4 bilhões** divulgado pela SPA/MF para o primeiro semestre de 2025 e, a partir desse dado, projetou um GGR anual de **R\$ 34,8 bilhões**. Combinando essa dimensão global do mercado com os demais indicadores utilizados em sua metodologia, o estudo estimou a relevância econômica relativa de cada marca e identificou as vinte principais participantes do mercado brasileiro.

50. Trata-se de metodologia de inteligência de mercado, e não de apuração contábil da receita efetivamente auferida por cada operadora. Os indicadores utilizados constituem estimativas construídas a partir de sinais de demanda e aquisição, *benchmarks* competitivos e dados agregados do mercado regulado. Seus resultados são utilizados nesta ação, portanto, com finalidade delimitada: **fornecer critério externo, uniforme e impessoal para a identificação de parcela economicamente representativa dos operadores do mercado nacional**, e não como prova da receita individual de cada demandada ou de sua contribuição específica para os danos alegados.



51. Segundo o próprio relatório, as vinte marcas individualizadas concentram, em conjunto, **aproximadamente 80% do GGR projetado do mercado brasileiro**. A adoção desse universo não decorre, portanto, da fixação apriorística, pela União, de determinado percentual mínimo de participação, mas da utilização integral do conjunto de marcas individualizado por levantamento econômico preexistente, elaborado segundo metodologia comum e independente da presente demanda. A própria Blask, ao divulgar o relatório, sintetiza seu resultado no sentido de que as vinte principais marcas concentram aproximadamente 80% do GGR projetado do mercado brasileiro (<https://blask.com/newsroom/brazils-betting-brands-25-26-inside-the-first-regulated-year/>).
52. A partir desses dados e de sua correspondência com a relação oficial de empresas autorizadas pela SPA/MF, obtém-se o seguinte quadro:

| Posição | Marca             | Participação estimada no mercado, com base na projeção do GGR | Participação acumulada |
|---------|-------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------|
| 1       | Betano            | 21,14%                                                        | 21,14%                 |
| 2       | bet365            | 10,96%                                                        | 32,10%                 |
| 3       | Sportingbet       | 7,99%                                                         | 40,09%                 |
| 4       | Esportes da Sorte | 6,29%                                                         | 46,38%                 |
| 5       | Superbet          | 5,34%                                                         | 51,72%                 |
| 6       | BetNacional       | 5,31%                                                         | 57,03%                 |
| 7       | 7Games            | 4,22%                                                         | 61,24%                 |
| 8       | EstrelaBet        | 2,59%                                                         | 63,83%                 |
| 9       | Vai de Bet        | 2,43%                                                         | 66,26%                 |
| 10      | OnaBet            | 2,12%                                                         | 68,37%                 |
| 11      | Blaze             | 1,70%                                                         | 70,07%                 |
| 12      | H2Bet             | 1,43%                                                         | 71,51%                 |
| 13      | Pixbet            | 1,26%                                                         | 72,77%                 |
| 14      | 7K                | 1,23%                                                         | 73,99%                 |
| 15      | Cassino           | 1,20%                                                         | 75,19%                 |
| 16      | Betão             | 1,09%                                                         | 76,29%                 |
| 17      | Novibet           | 1,07%                                                         | 77,35%                 |
| 18      | BullsBet          | 0,99%                                                         | 78,34%                 |
| 19      | Betfair           | 0,86%                                                         | 79,20%                 |
| 20      | KTO               | 0,80%                                                         | 80,00%                 |

**Fonte e metodologia de cálculo:** elaboração a partir do *Brazil's Betting Brands Report 25/26*, Blask/brmkt.co ([Brazil's Betting Brands Report 25/26](#)). O relatório estima que as vinte marcas concentrem aproximadamente **80% do GGR projetado do mercado brasileiro**. Os percentuais foram calculados distribuindo-se esses 80% entre as marcas, proporcionalmente às projeções individuais de GGR apresentadas no estudo. A participação acumulada corresponde à soma desses percentuais. **Trata-se de estimativa de mercado, e não de dados oficiais de receita das operadoras.**

53. Dados da H2 relativos ao mercado brasileiro de 2025, divulgados publicamente em junho de 2026, identificaram **Betano, bet365, Superbet, Sportingbet, Esportes da Sorte, Blaze, BetNacional, EstrelaBet, CassinoPix e Bet7K** como as dez marcas de maior participação estimada, atribuindo-lhes, conjuntamente, **68,8% do mercado brasileiro**. Segundo o levantamento, as participações estimadas eram, respectivamente, 23,0%, 15,1%, 7,3%, 6,1%, 4,0%, 3,3%, 3,2%, 2,5%, 2,3% e 2,0%. Os dados foram divulgados pela Folha de S.Paulo, com atribuição expressa à H2 Gambling Capital (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/06/bets-duplicam-faturamento-no-pais-e-ja-recolhem-impostos-igual-a-tabaco-e-agricultura.shtml>).
54. É particularmente relevante que **todas essas dez marcas também se encontrem compreendidas entre as vinte marcas individualizadas pela Blask**. Há, assim, convergência substancial entre dois levantamentos produzidos por entidades distintas e mediante metodologias próprias: o núcleo de dez marcas ao qual a H2 atribui 68,8% do mercado está integralmente



contido no universo mais amplo das vinte marcas selecionadas pela Blask, ao qual este último estudo atribui aproximadamente 80% do mercado. Essa convergência reforça a representatividade econômica do recorte adotado, sem que seja necessário equiparar as metodologias ou os indicadores utilizados pelas duas fontes.

55. A utilização desses elementos como parâmetro para delimitação do polo passivo não decorre da premissa de que apenas as maiores empresas possam ser responsabilizadas pelos danos decorrentes da atividade. O critério adotado parte, diversamente, da necessidade de identificar, com base em dados externos e metodologia uniforme, parcela substancial e economicamente representativa dos agentes que exploram o mercado regulado. A adoção integral das vinte marcas individualizadas pelo levantamento da Blask evita, ademais, a seleção casuística de operadores específicos ou a fixação arbitrária, pela própria autora, de determinado ponto de corte.

56. A participação ou relevância econômica das demandadas, portanto, **não constitui presunção de ilicitude, causalidade ou responsabilidade**, mas exclusivamente instrumento objetivo de delimitação do universo de agentes econômicos submetidos à presente demanda. A demonstração dos riscos inerentes à atividade, dos danos coletivos e do correspondente nexo causal constitui matéria de mérito, desenvolvida em capítulos próprios.

57. Cumpre observar, ainda, que as vinte marcas identificadas no levantamento correspondem a **dezessete pessoas jurídicas**, uma vez que determinadas sociedades exploram mais de uma das marcas selecionadas: **ESPORTES GAMING BRASIL LTDA.**, explora as marcas Esportes da Sorte e OnaBet; **OIG GAMING BRAZIL LTDA.**, as marcas 7Games e Betão; e **ANA GAMING BRASIL S.A.**, as marcas 7K e Cassino. A correspondência entre as marcas identificadas pelo levantamento econômico e as respectivas sociedades empresárias foi realizada a partir da relação oficial de empresas autorizadas mantida pela SPA/MF, atualizada em 22 de setembro de 2026, que identifica denominação social, CNPJ, marcas e respectivos domínios autorizados (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/transparencia-ativa-processos-de-autorizacao-de-apostas-de-quota-fixa/empresas-autorizadas>).

58. Tem-se, assim, critério de delimitação simultaneamente **objetivo, verificável e economicamente representativo**: são demandadas as dezessete pessoas jurídicas responsáveis pelas vinte marcas individualizadas pelo levantamento da Blask, conjunto ao qual o estudo atribui, segundo sua metodologia, aproximadamente 80% do mercado brasileiro estimado. A representatividade do recorte é adicionalmente corroborada pelo levantamento independente da H2 Gambling Capital, cujas dez principais marcas — às quais atribui conjuntamente 68,8% do mercado — estão integralmente compreendidas no universo selecionado. O critério permite concentrar a tutela coletiva sobre parcela substancial da atividade econômica examinada, sem converter a participação de mercado em fundamento autônomo de responsabilidade e sem impor a inclusão indiscriminada de todos os agentes autorizados pela SPA/MF. A possibilidade jurídica dessa delimitação, bem como da formação de litisconsórcio facultativo entre as sociedades selecionadas, será examinada no tópico seguinte.

### III. 3. Litisconsórcio passivo facultativo e núcleo comum da controvérsia

59. A presença conjunta das sociedades empresárias indicadas no polo passivo encontra fundamento no art. 113 do Código de Processo Civil. O dispositivo admite que duas ou mais pessoas litiguem conjuntamente, ativa ou passivamente, quando houver comunhão de direitos ou obrigações relativamente à lide (inciso I), conexão entre as causas pelo pedido ou pela causa de pedir (inciso II) ou afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito (inciso III). No presente caso, a reunião das demandadas justifica-se, especialmente, pela existência de causa de pedir comum e pela afinidade das questões de fato e de direito submetidas à apreciação judicial, relacionadas à exploração, em escala nacional, da mesma modalidade de atividade econômica e aos riscos e danos coletivos dela decorrentes.

60. A controvérsia apresenta, com efeito, um núcleo comum suficientemente homogêneo para justificar seu exame em uma única demanda coletiva. Todas as demandadas são sociedades empresárias autorizadas pela SPA/MF a explorar apostas de quota fixa no mercado brasileiro; submetem-se ao mesmo marco regulatório e ao regime jurídico de proteção do consumidor; exploram serviços que apresentam características econômicas e tecnológicas substancialmente semelhantes; e integram o conjunto de operadores aos quais se imputam os danos coletivos examinados nesta ação. A pretensão indenizatória assenta-se, assim, em questões comuns relativas aos riscos inerentes à atividade econômica explorada, às suas externalidades negativas e aos seus efeitos sobre a saúde, o patrimônio dos consumidores, as famílias, a economia popular e o próprio Poder Público, sem prejuízo da consideração, quando necessária, das circunstâncias específicas relativas a cada demandada.

61. A existência desse núcleo comum, todavia, não transforma o litisconsórcio em necessário. Nos termos do art. 114 do CPC, o litisconsórcio somente será necessário quando assim dispuser a lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos aqueles que devam integrar o processo. Nenhuma dessas hipóteses se verifica no presente caso. As operadoras não integram relação jurídica material única e incindível, e a eventual responsabilização das sociedades demandadas não depende juridicamente da presença de todas as demais empresas autorizadas



a explorar apostas de quota fixa no País. Tampouco se exige decisão necessariamente uniforme para a totalidade dos agentes econômicos do setor, situação que caracterizaria litisconsórcio unitário na forma do art. 116 do CPC.

62. Essa compreensão encontra respaldo direto na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. No [REsp 1.586.515/RS](#) (Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, :DJe 29/5/2018) discutia-se ação coletiva de consumo ajuizada contra um dos fornecedores de produto sujeito a regras comuns a todo o respectivo mercado. A alegação de que os demais fornecedores deveriam necessariamente integrar a demanda foi rejeitada. O STJ assentou que a existência de obrigação legal comum às empresas do setor não estabelece entre elas vínculo suficiente para tornar obrigatória sua presença conjunta no polo passivo, reconhecendo, portanto, a natureza facultativa do litisconsórcio. Conforme o item 8 da ementa do julgado:

“8. A ação coletiva pode ser ajuizada em face de um único fornecedor de produtos ou serviços, pois, entre ele e os demais, não há uma relação jurídica única e incindível que demande julgamento uniforme, não havendo, assim, litisconsórcio necessário.”

63. A orientação foi posteriormente formulada de maneira ainda mais direta pelo STJ no [REsp 1.573.723/RS](#) (Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe 13/12/2019), precedente posteriormente reproduzido em outros julgados da Corte: nas demandas coletivas de consumo, **não há litisconsórcio passivo necessário entre todos os fornecedores de um mesmo produto ou serviço submetidos aos mesmos regramentos**, sendo possível ao autor dirigir a demanda contra um ou mais fornecedores em litisconsórcio facultativo, desde que presentes as hipóteses legais de formação do litisconsórcio e a legitimidade passiva de cada demandado. Confira-se trecho da ementa deste precedente:

“5. Nas demandas coletivas de consumo, não há litisconsórcio passivo necessário entre todos os fornecedores de um mesmo produto ou serviço submetidos aos mesmos regramentos que dão suporte à pretensão deduzida em juízo, mas nada impede que o autor, em litisconsórcio facultativo, direcione a demanda contra um ou mais réus, desde que se faça presente alguma das hipóteses em que se admite a formação do litisconsórcio e que todos os demandados tenham legitimidade para figurar no polo passivo da ação.”

64. É precisamente essa a situação dos autos. A União não pretende atribuir às dezessete empresas demandadas a representação jurídica de todo o mercado de apostas, nem sustenta que a participação econômica das rés constitua, por si mesma, fundamento de responsabilidade. Como exposto no tópico anterior, adotou-se critério objetivo de delimitação fundado em levantamento especializado e independente, que individualiza vinte marcas, exploradas pelas dezessete pessoas jurídicas demandadas, conjunto ao qual atribui, segundo sua metodologia, aproximadamente 80% do GGR projetado do mercado brasileiro, cuja representatividade encontra ainda corroboração em levantamento independente da H2 Gambling Capital. Demonstrada a pertinência subjetiva de cada uma dessas empresas e presente o núcleo comum de questões fáticas e jurídicas que fundamenta a pretensão reparatória, o art. 113 do CPC e a jurisprudência consolidada do STJ autorizam sua reunião em **litisconsórcio passivo facultativo**, sem que seja necessária a inclusão das demais operadoras autorizadas pela SPA/MF.

#### IV. DO DIREITO - MÉRITO

##### IV.1 . Diretrizes constitucionais do direito à saúde. Proteção de Ordem Pública de Saúde em face do modelo de Apostas Online

65. Passando-se à subsunção normativa do cenário fático narrado anteriormente, de início tem-se por pilar que a ordem constitucional brasileira consagrou a saúde como direito de todos e dever do Estado, alçando-a à categoria de direito social fundamental, nos termos **do art. 6º c/c art. 196 da Constituição Federal**.

66. Referida previsão constitucional, já há muito se reconhece, deve ser aplicada enquanto verdadeiro “*mandado de otimização*”, conceito criado por Robert Alexy e defendido por Ingo Wolfgang Sarlet em sua doutrina (SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Ed. Livraria do Advogado, 2009, p. 194). Nesse sentido, a atuação estatal na seara deve ser ocorrer na maior medida possível, **voltada para a redução do risco de doenças e outros agravos**, assegurando o acesso universal e igualitário aos serviços para promoção, proteção e recuperação da população.

67. Isso porque, ao mesmo tempo em que entende a saúde como direito social em seu art. 6º, a Constituição Federal de 1988 também estabelece as balizas de fornecimento dos seus respectivos serviços:

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao **acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação**.



68. Nessa perspectiva de universalidade e integridade assistencial, as ações de saúde pública englobam não apenas a assistência física, mas de igual modo a proteção e o tratamento integral da saúde mental, por meio de redes estruturadas de atenção psicossocial aptas a combater patologias relacionadas ao bem-estar psicológico da coletividade.

69. O Sistema Único de Saúde, por sua vez, estruturado sobre tais princípios da universalidade e integridade assistencial, tem na esfera federal seu principal pilar de financiamento e sustentação orçamentária, posicionando-se a União enquanto dinamismo que possibilita o atendimento das normas constitucionais.

70. Nesse contexto, também não se olvidará que o dever estatal de assegurar ações e serviços públicos de saúde convive, por vezes, com a transferência injusta e ônus e externalidades geradas por atividades econômicas danosas.

71. Diante de tal quadro, não se admite uma postura passiva do Estado, com a assunção dos prejuízos derivados da atividade privada. Quando a atuação de agentes privados gera dano à coletividade, notadamente sobrecarga orçamentária extraordinária e artificial para a contenção de agravos evitáveis, comprometendo a própria higidez do sistema de financiamento público da saúde, impõe-se atuação para a recomposição financeira das despesas suportadas pelo erário.

72. Na mesma medida em que é obrigação estatal e exigível a efetiva implementação de rede de saúde, fornecendo toda uma gama de tratamentos necessários para os cidadãos, por vezes até mesmo mediante comandos do Poder Judiciário, é dever estatal combater quaisquer condutas que atinjam a qualidade da prestação dos serviços de saúde.

73. Relembre que sendo o direito à saúde uma obrigação indissociável do Estado advinda do próprio texto constitucional e dotada de grande eficácia pelos tribunais pátrios, **à União, no caso em tela, não cabe o questionamento sobre quais os fundamentos e origens do dano causado aos seus cidadãos.** Ou seja, na prática, quando estes se apresentam ao seu Sistema Único de Saúde, portando enfermidades que, de forma estatisticamente comprovada, derivam percentualmente da prática de apostas online, o tratamento é prestado, sem qualquer ressalva. Mas isso se deve à relação Estado-indivíduo (direitos e deveres). O que se está aqui a tratar e pretende-se mudar, por tudo que foi exaustivamente exposto e comprovado, é a relação custo do Estado-agente causador do dano, de modo que este, e a não mais a sociedade, suporte o ônus e o custo desta despesa.

74. Trazendo a discussão para o caso em tela, é certo que a instituição legislativa do mercado de apostas de quota fixa, através da Lei n. 13.756/2018 e pormenorizada pela Lei n. 14.790/2023, estabeleceu as balizas regulatórias e parâmetros formais para a operação desse segmento no território nacional.

75. Não obstante, o exercício dessa exploração econômica, ainda que regular, **permanece estritamente subordinado aos ditames da justiça social e da defesa com consumidor, conforme mandamento imperativo do art. 170 da Constituição Federal.**

76. A outorga de autorização administrativa ou o cumprimento de obrigações tributárias e fiscais setoriais não conferem às empresas operadoras qualquer salvo-conduto ou imunidade jurídica contra a responsabilização civil pelos danos gerados na exploração da sua atividade. **A higidez física e mental dos cidadãos constitui bem jurídico indisponível que precede o interesse estritamente lucrativo, de sorte que a formatação e a veiculação do produto devem respeitar os padrões de segurança sanitária e de proteção à incolumidade do usuário.**

77. Conforme já antecipado linhas atrás, o modelo de apostas digitais contemporâneo vem operando com acesso contínuo por meio de dispositivos móveis pessoais, eliminando as barreiras físicas e temporais tradicionalmente associadas a jogos convencionais, tornando-se atividade permanente e onipresente na vida do usuário.

78. Tal característica, somada ao estímulo excessivo e ininterrupto típico da publicidade do seguimento, confere à atividade periculosidade que exige conformação dos seus riscos e sanatória dos passivos gerados, de modo que os prejuízos gerados não sejam suportados pela coletividade, mas sim internalizados pelas entidades que auferem o proveito econômico do negócio.

79. É sobre esse recorte que a União vem ao Poder Judiciário visando a responsabilização objetiva das demandadas, a partir da demonstração de nexo de causalidade entre as condutas por ela praticadas no desempenho de sua atividade econômica, e graves danos que vêm sendo suportados pela coletividade através de impactos diretos ao Sistema Único de Saúde.

80. O que se verifica hoje é que o Estado, financiado pela sociedade por diversas formas, vê-se obrigado a alocar recursos para uma série de tratamentos que derivam, diretamente, das apostas online. Como a Constituição Federal da 1988



previu um sistema de saúde universal e gratuito, a magnitude dos custos dos agravos de saúde mental e sociais atribuíveis às apostas online, apesar de atividade recente, já vem tomando grandes proporções, gerando efetivo impacto nas contas públicas.

81. Em outras palavras, os desfechos em saúde mental decorrentes das apostas online constituem um ônus suportado por toda a sociedade brasileira, obrigada a financiar tratamentos cuja necessidade é estatisticamente gerada pelo jogo operado pelas empresas demandadas, alocando ali recursos que poderiam ser aproveitados nas mais diversas áreas, especialmente em outros custos relacionados à saúde da população.

82. Logo, cabe ao Estado, uma vez que mantida como lícita a atividade, buscar que as demandadas incluam dentro dos custos de seu negócio transnacional os danos que seu produto vem causando a terceiros, no caso a União e a coletividade.

83. As Bets, de fato, aportam valores ao orçamento público, através de tributação incidente, de caráter fiscal e extrafiscal, mas, comprovadamente, não fornecem numerário suficiente para abarcar as externalidades negativas de seus produtos. Ademais, pagamento de tributo é obrigação legal e constitucional, ee não salvo-conduto para causar danos ao Estado e à sociedade. e não salvo-conduto para causar danos ao Estado e à sociedade. -conduto para causar danos ao Estado e à sociedade.

84. Assim, a presente demanda é intentada pela União, uma das responsáveis diretas pelo financiamento do Sistema Único de Saúde, mas o provimento é buscado, sobretudo, em nome da coletividade, vez que os recursos por ela destinados à administração pública são drenados por uma externalidade negativa, de uma mesma atividade que traz vultosos recursos para as demandadas. Ou seja, a presente demanda, em última análise, busca o respeito ao princípio da igualdade.

#### IV.2 A vulnerabilidade do consumidor apostador e os deveres de prevenção, segurança, informação e proteção

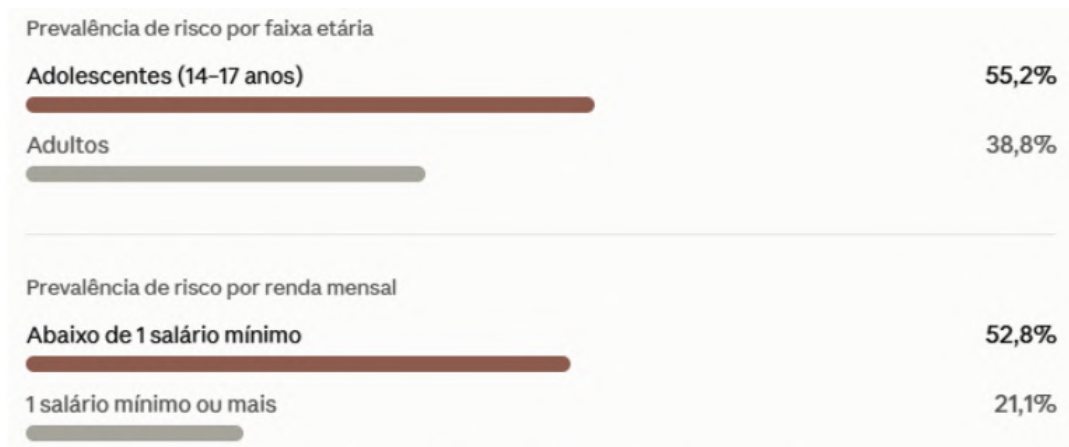
85. Consoante bem salientado na Nota Técnica nº 34/2026/GAB-DPDC/SENACON/MJSP (Doc. 4), reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor constitui princípio estruturante da Política Nacional das Relações de Consumo, nos termos do art. 4º, I, do CDC, e suporte constitucional nos arts. 5º, XXXII e 170, V, da Lei Maior. “A doutrina consolidou essa **vulnerabilidade presumida em quatro dimensões complementares (técnica, jurídica, fática e informacional)**. Especificamente no mercado de apostas de quota fixa, cada uma dessas dimensões assume contornos próprios, assim sistematizados:



| Dimensão                   | Manifestação no Mercado de Apostas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Técnica</b>             | O consumidor não dispõe do mesmo conhecimento dos fornecedores acerca da estrutura probabilística do serviço, a margem matemática da casa ( <i>house edge</i> ) embutida na formação das quotas, nem dos mecanismos algorítmicos de recomendação, personalização de ofertas e gamificação que estruturam a interface da plataforma, o que dificulta a compreensão das probabilidades de perda associadas ao uso reiterado. |
| <b>Jurídica</b>            | Desconhecimento, pelo consumidor leigo, dos direitos que lhe são assegurados e dos deveres regulamentares atribuídos às operadoras, em especial os mecanismos de jogo responsável (limites, alertas, pausas, autoexclusão), agravado pela previsão desses instrumentos em termos e condições extensos, redigidos unilateralmente pelo fornecedor e revestidos de linguagem técnica ( <i>odds, rollover, cash-out</i> ).    |
| <b>Fática ou Econômica</b> | A disparidade de poder econômico, estrutural e negocial entre o consumidor individual e os agentes que exploram profissionalmente a atividade limita a capacidade de reação do apostador. Essa vulnerabilidade é agravada quando as perdas atingem recursos destinados à subsistência, provocam endividamento ou alcançam consumidores com reduzida capacidade de absorção financeira.                                     |
| <b>Informacional</b>       | Inversão qualitativa da assimetria informacional: a operadora coleta dados granulares sobre frequência, valor, horário e padrão de reação a perdas de cada usuário, enquanto o consumidor não dispõe de instrumentos equivalentes para acompanhar sua própria exposição ou reconhecer tempestivamente sinais de risco.                                                                                                     |

86. Assim prossegue a pasta, enfatizando a gravidade do quadro: “no ambiente digital, essas quatro dimensões não operam isoladamente, mas de forma simultânea e cumulativa: a disponibilidade contínua do serviço, a instantaneidade das transações via Pix e a sucessão constante de estímulos à permanência comprimem o intervalo entre a decisão de apostar e sua execução, dificultando a percepção acumulada das perdas e o exercício do autocontrole”. De modo que “esse agravamento cumulativo não é hipotético. o Caderno Temático do III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III, UNIA/UNIFESP) demonstra que a **prevalência de comportamento de risco ou problemático se concentra precisamente nos grupos que a ordem jurídica já trata como merecedores de proteção reforçada**”:





Fonte: LENAD III, Caderno Temático (UNIAD/UNIFESP)

87. Nessa medida, se está diante de típico quadro de **hipervulnerabilidade**, a reforçar as obrigações gerais:

"A convergência entre vulnerabilidade estrutural e vulnerabilidade demográfica/socioeconômica aproxima esses grupos da categoria de **hipervulnerabilidade**, reconhecida pelo STJ para outros segmentos de consumidores em posição de **fragilidade qualificada** (REsp nº 931.513/RS, rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, art. 39, IV, CDC).

A vulnerabilidade descrita acima independe da existência de diagnóstico individual e transtorno do jogo. A presença de diagnóstico médico, de sinais objetivos de comportamento problemático ou de fragilidade socioeconômica pode demandar proteção reforçada, inclusive o dever específico de vedação de acesso, previsto no art. 8º da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, mas não constitui requisito para a incidência do regime geral de proteção do CDC. É essa distinção entre o dever geral de segurança do serviço, aplicável a toda a base de usuários, e o dever qualificado, agravado pelo conhecimento de caso individual, que estrutura o exame da responsabilidade dos fornecedores" (grifou-se)

88. Sob a ótica consumerista, portanto, emerge uma série de deveres de prevenção, segurança, informação e proteção, considerando que a saúde como direito fundamental do consumidor (art. 6º, I, CDC), à **proteção contra os riscos** provocados por práticas relacionadas ao fornecimento de produtos e serviços considerados **perigosos ou nocivos**. Tudo isto sob pena de responsabilidade objetiva, (art 14 do CDC), diante dos serviço defeituoso. Assim, o regime não se limita a impor ao fornecedor uma obrigação formal de advertência. Exige que "a informação prestada seja proporcional à natureza e à intensidade do risco e que sejam adotadas medidas efetivamente aptas a prevenir ou reduzir danos previsíveis relacionados à prestação do serviço", nos moldes especificados pela Lei n. 14.790/2023 e pela Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (jogo responsável) - adiante retomada. Em outras palavras, "a legislação setorial e sua regulamentação afastam, desse modo, a compreensão de que os riscos decorrentes da atividade devam ser suportados exclusivamente pelo apostador.

#### IV.3 Da responsabilidade civil das rés em sua modalidade objetiva

89. O desenvolvimento contemporâneo da responsabilidade civil operou grande e consolidado virada axiológica e paradigmática, deslocando o eixo central do instituto da averiguação do ato ilícito estrito para a necessária tutela e reparação do injusto, o que impõe a quem auferir proveito de uma atividade econômica intrinsecamente arriscada o dever primário de internalizar seus custos e indenizar os prejuízos causados à coletividade e ao erário, conforme já antecipado linhas atrás.

90. Noutros termos, a temática ampliou as hipóteses de responsabilização objetiva, na medida em que o ato ilícito deixou de figurar como pressuposto necessário para a obrigação de indenizar, em determinadas hipóteses, especialmente quando presentes bens jurídicos protegidos pela Constituição, tais como o meio ambiente, a saúde e a defesa do consumidor.

91. Com essa concepção, procurou-se impor a quem se aproveita de atividade econômica geradora de risco intrínseco inevitável a obrigação de reparar os efeitos danosos, conforme palavras do Min. Sanseverino:

Como a liberdade de iniciativa capitalista, necessária ao progresso econômico, continha uma grande dose de risco inerente à própria atividade, o titular do empreendimento, que objetivava o seu lucro pessoal, deveria responder pelo risco de sua atividade (*ubi emolumentum, ibi onus*). Desse modo, a



**responsabilidade civil, em alguns casos determinados, passou a ser considerada objetiva, conferindo-se maior importância ao dano sofrido pela vítima, como fator de desequilíbrio social, e dispensando-se a presença de culpa no fato gerador da obrigação de indenizar.** A responsabilidade objetiva fundamenta-se, assim, na noção de risco social, que está implícito em determinadas atividades, como a indústria, os meios de transporte de massa, as fontes de energia. (SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira. Cláusula geral de risco e a jurisprudência dos tribunais superiores. In: Doutrina: edição comemorativa 25 anos, 2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/Dout25anos/article/view/1118/1052>> )

92. O foco, portanto, deslocou-se (em determinadas hipóteses): deixou-se de considerar a culpa para se concentrar no **dano provocado por atividades empresariais consideradas perigosas**. Nesse contexto, a teoria da responsabilidade objetiva acabou se dividindo em bases teóricas, sendo que as mais proeminentes foram a do **risco proveito** e a do **risco criado**.

93. Pela teoria do risco proveito, a responsabilidade objetiva advém da noção de que aquele que obtém proveito econômico com a atividade que deu causa ao dano deve suportá-lo, concretizando o dizer popular de que *“quem aufere o cômodo, suporta o incômodo”*.

94. Por sua vez, a teoria do risco criado ainda é mais abrangente, nem mesmo necessitando de prova do proveito econômico, apenas de que a atividade em si é geradora de um risco (e um dano), independentemente de essa produzir um retorno positivo ao seu autor.

95. A respeito da incidência da responsabilidade civil fundada no risco da atividade, a jurisprudência demerito Superior Tribunal de Justiça já delineou o núcleo da teoria objetiva e sua função precípua de restabelecimento do equilíbrio patrimonial rompido, conforme se verifica no REsp n. 1.984.282/SP:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE AÉREO. VÍTIMAS EM SUPERFÍCIE. RESPONSABILIDADE CIVIL. TEORIA OBJETIVA. RISCO DA ATIVIDADE. TRANSPORTE DE PESSOAS. TRANSPORTE AÉREO. CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA. EXPLORADORES DO SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO. PROPRIETÁRIOS, POSSUIDORES E ARRENDATÁRIOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. DENÚNCIAÇÃO DA LIDE. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. REVISÃO. SÚMULA N. 7/STJ.

1. A teoria objetiva preceitua que a culpa não será elemento indispensável ou necessário para a constatação da responsabilidade civil, retirando o foco de relevância do culpado pelo dano para transferi-lo para o responsável pela reparação do dano. A preocupação imediata passa ser a vítima e o reequilíbrio do patrimônio afetado pela lesão. O fato danoso, e não o fato doloso ou culposos, desencadeia a responsabilidade.

2. Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo, e haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (art. 927, parágrafo único, do CC/2002).

3. A responsabilidade civil objetiva fundada no risco da atividade configura-se quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano causar a pessoa determinada um ônus maior do que aos demais membros da coletividade (atividade habitual que gere uma situação de risco especial).

4. O transportador responde pelos danos causados às pessoas transportadas e suas bagagens, salvo motivo de força maior, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade (art. 734 do CC/2002): responsabilidade objetiva imposta ao transportador fundada no risco da atividade.

5. O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) disciplina as relações havidas na prestação daquele serviço e, nos termos da jurisprudência do STJ, a responsabilidade do transportador aéreo é, em regra, objetiva.

6. O CBA assevera que os exploradores da aeronave serão os responsáveis pelos danos diretamente ligados ao exercício da atividade de transporte aéreo (art. 268).

7. É operador ou explorador de aeronave o proprietário ou quem a use diretamente ou por meio de seus prepostos, quando se tratar de serviços aéreos privados, assim como o arrendatário que adquiriu a condução técnica da aeronave arrendada e a autoridade sobre a tripulação (art. 123 do CBA, na redação vigente à época dos fatos destes autos). Pode, igualmente, ser considerado explorador a pessoa jurídica concessionária ou autorizada, em relação às aeronaves que utilize nos respectivos serviços, pouco importando se a título de propriedade ou de possuidor, mediante qualquer modalidade lícita.

8. Na hipótese, os recorrentes, possuidores da aeronave acidentada, são considerados exploradores e, nessa condição, responsáveis pelos danos provocados a terceiros em superfície.



9. O terceiro vítima de acidente aéreo, tripulante ou em superfície, e o transportador são, respectivamente, consumidor por equiparação e fornecedor.

10. O fato de o serviço prestado pelo fornecedor ser gratuito não desvirtua a relação de consumo, pois o termo "mediante remuneração", contido no art. 3º, § 2º, do CDC, deve ser interpretado de forma ampla, de modo a incluir o ganho indireto do fornecedor.

11. A teoria da aparência legitima o ajuizamento da ação de ressarcimento dos danos pelo defeito do serviço contra o aparente responsável, ainda que outros sujeitos houvessem de ser responsabilizados.

12. A responsabilidade pela prestação defeituosa do transporte aéreo, porque ancorada também nas normas de direito consumerista, será solidariamente repartida entre todos os fornecedores do serviço, no caso todos os que se enquadrarem no conceito de explorador e, por óbvio, desde que tenham sido demandados.

13. Para o deferimento do pedido de denunciação da lide, é necessário que o litisdenunciado esteja obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar a parte vencida, em ação regressiva, sendo vedado, ademais, introduzir fundamento novo no feito, estranho à lide principal (art. 70, III, do CPC).

14. É expressamente vedada a denunciação da lide nas ações derivadas de relações de consumo (art. 88 do CDC) 15. A revisão da indenização por danos morais apenas é possível na hipótese de o quantum arbitrado nas instâncias originárias se revelar irrisório ou exorbitante, sob pena de se contrariar o enunciado da Súmula n. 7 desta Corte. 16. Recursos especiais não providos. (REsp n. 1.984.282/SP, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 22/11/2022.)

96. A mera descrição dessas duas teorias já fornece uma primeira conclusão: **há perfeita aplicação à exploração massiva de plataformas de apostas online de quota fixa e jogos de fortuna em ambiente virtual.** O serviço de apostas online não se equipara a uma atividade civil ou recreativa ordinária, porquanto opera por meio do fornecimento contínuo de estímulos que afetam diretamente os sistemas neurobiológicos do usuário, conforme se verá linhas a frente.

97. **Cuida-se de modelo de negócio cuja periculosidade é inerente e potencializada, gerando uma sobrecarga desmedida e um risco acentuado que desbordam dos limites suportáveis pelos cidadãos e pelo sistema de saúde pública.**

98. Dessa forma, a responsabilidade civil das empresas operadoras estrutura-se tanto pela teoria do risco proveito quanto pela teoria do risco criado. Pela teoria do risco proveito, aquele que capta lucros expressivos da atividade que expõe a sociedade a danos severos deve suportar integralmente seus custos sociais. Pela teoria do risco criado, a mera introdução, no meio social, de um produto ou serviço concebido com arquitetura digital potencialmente aditiva é suficiente para vincular a operadora ao dever reparatório perante o erário, que se vê obrigado a custear a contenção da crise sanitária instalada.

99. **O dano é causado à União, por meio de uma usual atividade das demandadas, que ainda aferem lucros em decorrência dessa, enquanto o ônus decorrente é transferido para quem financia o Sistema Único de Saúde, universal e gratuito.**

#### ***IV.3.1 Pelo risco da atividade***

100. Cotejando as premissas jurídicas anteriores aos fatos do presente processo, é certo que ao desenhar plataformas que utilizam o meio digital com disponibilização ininterrupta, as demandas inserem no tecido social uma atividade que atua como fato de risco sanitário contínuo e autônomo.

101. Nesse cenário, já se mostra possível concatenar uma relação estatística de causa e efeito entre o produto fornecido pelas demandadas e uma agravos de saúde mental, anteriormente já descritos, como o transtorno de jogo e a ludopatia. A prestação do tratamento médico e psicossocial a contingentes expressivos da população, cuja higidez mental foi abalada pelo consumo de apostas virtuais, consubstancia uma clássica externalidade negativa do modelo de negócios das requeridas.

102. As empresas demandadas privatizam proveitos expressivos decorrentes da captação financeira de milhões de apostadores, enquanto transferem para o SUS e para toda a sociedade o custo orçamentário decorrente do adoecimento coletivo.

103. Enquanto o estima-se que as famílias brasileiras perderam aproximadamente R\$62,5 bilhões com apostas esportivas ao longo do ano de 2025, conforme dados da Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), a arrecadação destinada ao Ministério da Saúde alcança apenas 1% sobre a receita das operadoras. As empresas demandadas auferem faturamentos bilionários, transferindo para o SUS e para toda a sociedade o pesado encargo financeiro e social decorrente do adoecimento coletivo.



104. Nesse sentido, o Ministério da Saúde confirma a gravidade desse quadro epidemiológico e a extensão do impacto populacional do setor, conforme a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1):

"O Brasil contava com mais de 28 milhões de apostadores nos últimos 12 meses, dos quais 10,9 milhões com padrão de risco ou problemático; o dano recai desproporcionalmente sobre pessoas de menor condição socioeconômica (3 vezes mais) e sobre a modalidade online (150% mais chances de jogo problemático que outras modalidades) (UNIFESP/LENAD III, 2025);" [...]

"As evidências disponíveis apontam os impactos à saúde mental associados às apostas são inerentes à própria existência desse produto e as características que o estruturam, não sendo possível dissociar este desfecho dos próprios mecanismos responsáveis pela retenção e propagação desta atividade."

105. Os evidentes impactos na rede pública de saúde também são informados pela pasta, descrevendo aumento exponencial no número de ocorrências para os CIDs F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Apostas), gerando forte compressão nos atendimentos e demandando ampliação da oferta, ainda conforme a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS:

O número de atendimentos realizados no SUS para os CID F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Apostas) no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2025 cresceu cerca de 140%, que incluem aqueles realizados pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e pela Atenção Primária à Saúde (APS) (SIA; SIAPS, 2025). Por essa razão, novas ofertas de cuidado em território digital estão sendo disponibilizadas para compor as ações de cuidado. O curso disponibilizado pela Fiocruz esgotou suas 20 mil vagas para treinamento de profissionais e agora em final de julho de 2026 abriram mais 20 mil vagas.

106. Tais agravos de saúde mental são tratados pelo Sistema Único de Saúde, cujo financiamento se dá pelo Fundo Nacional de Saúde, bem como por aportes diretos da União Federal. Assim, a ordinária atividade das demandadas causa danos à União – dano injusto –, e essa é a base para o pedido de aplicação da responsabilidade objetiva, como a seguir será demonstrado.

107. O Código Civil brasileiro é bastante claro ao responsabilizar objetivamente as empresas cujos produtos, ou a própria atividade desenvolvida, causam danos a terceiros. Em capítulo que trata da obrigação de indenizar, a responsabilização objetiva encontra-se em dois dispositivos, o art. 927, parágrafo único, e o art. 931.

108. Analisem-se os dois, separadamente:

Art. 927. [...] Parágrafo único. **Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa**, nos casos especificados em lei, ou **quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem**.

109. Pode-se claramente depreender dessas regras o comando para que mesmo quem exerça uma atividade empresarial lícita responsabilize-se pela superveniência de lesão a terceiro dela decorrente. O mesmo fundamento

110. Isso porque, como bem disposto, **a responsabilidade ali insculpida não resulta de uma análise da conduta**, mas sim do risco inerente à atividade desenvolvida e, portanto, da mera demonstração do dano e do nexo causal entre este e a atividade desenvolvida. É dizer, nos mesmos moldes previstos pela legislação consumerista. Sobre o tema:

E como prova maior da incongruência da tese que superpõe ilícito e dano, como se fossem o verso e o reverso, surgem as hipóteses de aplicação da teoria objetiva da responsabilidade civil, nas quais **o efeito jurídico consistente na obrigação de reparar danos não será vinculado a um comportamento antijurídico e culposos, podendo incidir mesmo sobre um ato lícito** pelo fato da violação de uma norma ou **pelo risco inerente ao exercício de uma atividade**. Ou seja, mesmo um ato consistente em um exercício de um direito próprio poderá, no plano da ponderação de bens, causar um **dano injusto a terceiros**, com a transferência dos danos sofridos pelo ofendido ao patrimônio do ofensor. (FARIAS, Cristiano Chaves, NETTO, Felipe Peixoto Braga e ROSENVALD, Nelson. Novo Tratado de Direito Civil, 3ª ed, São Paulo: Saraiva, 2018, p. 210.)

111. No caso em tela, não se discute a licitude da atividade. Atualmente o segmento de apostas online por quota fixa é admitido e regulado pelo ordenamento jurídico, tanto que, justamente por se encontrar dentro do escopo legal, é que se admite que esse mesmo arcabouço jurídico limite tal direito, dando balizas para a sua execução.



112. Não é demais rememorar que a **licitude da atividade é a própria motivação para a existência do parágrafo único do art. 927**. Não fosse essa a circunstância, bastaria a previsão legal existente no próprio *caput* do artigo, que assim disciplina:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

113. Ou seja, é precisamente na própria licitude da atividade que o parágrafo único do art. 927 atua, estabelecendo hipóteses em que, mesmo não se verificando ilicitude, permanece incólume o dever de reparação.

114. Assim, estabelecida uma importante premissa: **a licitude da atividade não é impeditiva para a reparação de danos**, visto que a responsabilidade objetiva, tal como prevista do Código Civil de 2002, não demanda (e de fato, impossibilita) uma análise de sua aplicação tendo por base a conduta.

115. Nesses termos, pondera a doutrina:

A responsabilidade objetiva é uma responsabilidade independentemente da existência de um ilícito. Tanto faz se o agente praticou um comportamento antijurídico ou não, pois esse debate é infenso ao objeto da sentença. Para o magistrado só importa o nexo causal entre a conduta/atividade do agente e o dano. FARIAS, Cristiano Chaves, NETTO, Felipe Peixoto Braga e ROSENVALD, Nelson. Novo Tratado de Direito Civil, 3ª ed, São Paulo: Saraiva, 2018, p. 599/600).

116. E os mesmos autores arrematam:

Ao mencionar que essa reparação se efetiva “*independentemente de culpa*”, faz-se um contraponto ao *caput* do art. 927. **O legislador se antecipa ao anúncio das situações em que a teoria objetiva prevalecerá para peremptoriamente excluir da investigação judicial qualquer relevância sobre a licitude ou ilicitude sobre o fato jurídico danoso**. Vale dizer, nas hipóteses em que prevalece a obrigação objetiva de indenizar, o processo não será palco de controvérsias quanto à antijuridicidade do evento ou a reprovabilidade do comportamento do agente, seja pela via da culpa ou do abuso de direito. (idem, p. 618)

117. Ainda em relação a essa forma de responsabilidade, também é imperioso debruçar-se sobre o seu alcance, especialmente sobre a atividade da empresa à qual a lei se refere. No ponto, mais uma vez, nota-se que, segundo a doutrina, a atividade pela qual se pode demandar, objetivamente, é aquela **normalmente executada pela empresa**.

118. Aqui também se nota que a pretensão de ressarcimento da União resta completamente abarcada, visto que não se está a tratar de conduta esporádica ou acidental das demandadas, mas sim de sua função comercial primordial: a oferta de apostas online através de mecanismos que acarretam patologias específicas em saúde mental, inclusive com possíveis desfechos de suicídio. Igualmente aqui se transcreve entendimento doutrinário a respeito:

(...) a exigência da lei está em que a atividade do agente deva normalmente induzir particular risco, isto é, por sua natureza deve ser foco de risco a outras pessoas ou bens. O risco deve ser inerente à atividade e não resultar do específico comportamento do agente. Trata-se de uma potencialidade danosa intrínseca do que seja uma atividade organizada. (GODOY, Claudio Luiz Bueno de. *Código Civil comentado*. PELUSO, Cezar (Coord.). 6 ed. São Paulo: Manole, 2012, p. 910).

119. Assim, no caso que se tem em mãos, **além de causar danos individuais aos consumidores apostadores, as Bets geram evidente externalidade prejudicial ao próprio Estado, ao onerar os cofres públicos afetados pelos gastos com o tratamento das doenças ao jogo**.

120. O fundamento dessa espécie de responsabilização é simples: quem gera qualquer custo social ao desenvolver uma atividade lucrativa assume o ônus de impedir, mitigar ou reparar seus danos, **devendo incorporar os respectivos gastos às despesas de seu negócio**.

121. O que se pretende, assim, é a assunção, pelas empresas dos ônus de impedir ou remediar os efeitos negativos do seu empreendimento:



Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas 'externalidades negativas'. São chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão 'privatização de lucros e socialização de perdas', quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação deste princípio procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isso, este princípio é também conhecido como o princípio da responsabilidade. (DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 158).

122. Exemplo da aplicação desse princípio no ordenamento brasileiro constitui a responsabilidade civil objetiva pelo dano ao meio ambiente (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81<sup>[1]</sup>, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da Constituição), fundada no princípio do *poluidor pagador*, que obriga o empreendedor de atividade arriscada a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade, incorporando a seu processo produtivo os riscos decorrentes da atividade que desenvolve<sup>[2]</sup>.

123. Outro exemplo encontra-se no Direito Previdenciário. Em seu art. 120, a Lei Federal n. 8.213/91<sup>[3]</sup> admite ação regressiva visando ao ressarcimento, para os cofres públicos, dos gastos com o pagamento de benefícios previdenciários oriundos de acidente de trabalho, causado pela negligência do empregador quanto à observância das normas de segurança e higiene do trabalho.

124. Impõe-se a aplicação do princípio da reparação integral para forçar a internalização desses custos na própria cadeia econômica do jogo. Da mesma forma que o poluidor deve arcar com a restauração ambiental e o empregador negligente deve ressarcir os benefícios previdenciários suportados pela Previdência Social, a indústria das apostas eletrônicas deve responder pelos custos orçamentários necessários para mitigar a dependência patológica gerada pela sua própria atuação empresarial.

125. Nota-se, assim, que o suporte fático aqui relatado (dano gerado à União e nexo causal com a atividade das demandadas) se amolda, com perfeição, aos preceitos do Código Civil que determinam a aplicação da responsabilidade civil objetiva, seja pelo proveito econômico aferido, seja pelo risco da própria atividade desenvolvida.

126. Ademais, afasta-se de plano qualquer argumento pautado na licitude da exploração econômica decorrente da edição da Lei 14.790/2023. A autorização administrativa concedida pelo Estado ou a incidência de tributação setorial não outorgam salvo-conduto nem imunidade reparatória ao agente econômico. O parágrafo único do art. 927 do Código Civil existe exatamente para disciplinar hipóteses em que a atividade, conquanto formalmente lícita em seu conteúdo, impõe um dever de indenizar pelos danos que acarreta no plano das suas consequências concretas.

#### ***IV.3.2 Pelo risco da empresa ou do empreendimento***

127. Noutra ótica, também não se ignora que a responsabilidade civil objetiva aqui tratada também advém do próprio produto posto em circulação pelas demandadas, a teor do art. 931 do CC:

Art. 931. Ressalvados outros casos previstos em lei especial, os empresários individuais e **as empresas respondem independentemente de culpa pelos danos causados pelos produtos postos em circulação.**

128. De início, aqui, é de se mencionar que não se está falando de direito consumerista. A União não é apostadora e não experimenta, logicamente, os agravos em saúde mental decorrentes da indústria do jogo. Não é o ponto final de uma cadeia comercial de consumo. Assim, **não se está tecendo qualquer juízo de valor sobre se o produto é defeituoso ou não.**

129. A já citada Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS, inclusive, deixa claro que o hábito aditivo, raiz das patologias em debate, é consequência típica dos próprios mecanismos do produto oferecido pelas demandadas, equiparando-o às dependências químicas e enfatizando não ser possível estabelecer patamares seguros de utilização:

9.6. Dessa forma, entende-se que qualquer mecanismo de um produto que mobilize excessivamente esses sistemas, comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos (VOLKOW; KOOB; MCLELLAN, 2016), tem potencial de contribuir para o desenvolvimento de um hábito aditivo, de modo análogo ao que ocorre nas dependências químicas, em que não é possível estabelecer, a priori, um patamar de uso que seja livre de risco de dependência. Isso é consistente com os dados que mostram que, mesmo que o dano apareça de forma mais



consistente em pessoas com padrões problemáticos, a soma dos danos entre pessoas sem o transtorno é ainda mais significativa: a maioria dos danos graves relacionados ao jogo (incluindo violência doméstica, perda de emprego e necessidade de assistência emergencial) concentra-se em apostadores de baixo e médio risco, e não apenas naqueles com transtorno do jogo, já que esse grupo é numericamente muito maior na população (BROWNE; ROCKLOFF, 2018), e que problemas relacionados às apostas existem mesmo naqueles com baixa frequência de aposta (RAISAMO et al., 2015).

130. **Ou seja, a existência ou não de alguma espécie de defeito no produto das demandadas não é amparo para nenhum pedido de aplicação da responsabilidade objetiva. Assim como não se discute a licitude da atividade, como dito no tópico anterior, a característica do produto das demandadas, no que toca a esta ação, é só uma: ele produz dano para a União, visto que onera o sistema universal de saúde brasileiro.**

131. Sobre o tema, e em relação ao fato de que a União não integra uma relação consumerista, imprescindível transcrever o Enunciado n. 378 do CJF, da IV Jornada de Direito Civil: “*Aplica-se o art. 931 do Código Civil, **haja ou não relação de consumo***”.

132. Ou seja, ao não depender de relação consumerista, nota-se que também o art. 931 demanda a aplicação da responsabilidade objetiva ao caso concreto. Mais uma vez, dano e nexos causal estão demonstrados, clamando pela aplicação do dispositivo legal.

133. Dessa forma, tanto analisando a presente situação fática sob o prisma da atividade desenvolvida, como fazendo-o da perspectiva da responsabilidade pelo produto em si, nota-se que o Código Civil é expresso em determinar a aplicação da responsabilidade objetiva ao caso vertente, inexistindo dúvidas sobre a necessária reparação dos danos causados a terceiros, decorrentes da atividade empresarial desenvolvida pelas demandadas.

134. É de notar-se, ainda, que a contrapartida aos danos causados a terceiros – pontualmente à União e, em última instância, à população como um todo – é o *enriquecimento ilícito* das demandadas, violando também o disposto no art. 884 do Código Civil:

Art. 884 - Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

135. Em outras palavras, ao não assumirem um ônus que deveria ser seu, as demandadas terminam transferindo-o ao contribuinte<sup>[4]</sup>.

136. Obviamente, não se defende que o lucro das demandadas é ilícito, mas sim especificamente que somente pode-se retirar o lucro de um empreendimento uma vez compensados todos os danos que este provoca. Em outros dizeres, o lucro das demandadas é lícito e devido, desde que antes sejam equacionados os prejuízos resultantes de sua operação, que hoje recaem sobre toda a sociedade, a quem cabe o financiamento do Sistema Único de Saúde.

137. Estabelecidas as bases para a configuração da responsabilidade civil objetiva das demandadas, seja diante do risco da atividade, seja em razão do da empresa, cumpre estabelecer as condutas a serem combatidas pelas Bets, bem como o nexos de causalidade com os danos ao Sistema Único de Saúde.

#### ***IV.4 Das Condutas das Demandas que geram dano ao Sistema Único de Saúde***

138. Passando-se à análise da atuação geradora de dano das demandas, mesmo lícitas, inicialmente há de se assentar que, no campo da responsabilidade civil objetiva pelo risco da atividade de apostas, deve-se promover uma superação da concepção moralista e individualizante que imputa a usuário a responsabilidade exclusiva pelo vício, uma vez ser falaciosa a narrativa do livre-arbítrio no ato de apostar, o qual pressupõe uma tomada de decisão estritamente racional e voluntária.

139. Tal premissa se desfaz inteiramente diante dos avanços da neurobiologia moderna e da psicopatologia clínica, já restando empiricamente comprovada que a arquitetura dos serviços oferecidos pelas demandadas se apresenta enquanto fato autônomo no acometimento da saúde mental dos usuários.

140. O jogo compulsivo, reconhecido formalmente nos manuais de saúde mental como dependência comportamental, configura-se como um verdadeiro agente patogênico que atua no âmbito de uma tríade epidemiológica, interagindo com o hospedeiro e com o ambiente digitaliza, conforme pontua a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1):

versapiens.agu.gov.br/apps/tarefas/administrativo/compartilhadas/outros-usuarios/tarefa/315118542/documento/4634432484/(compo... 28/78



"O DSM-5 e a CID-11 consolidam o diagnóstico em torno de perda de controle, centralidade das apostas e continuação apesar das consequências, superando a concepção moralista que atribui o quadro ao caráter do indivíduo (OMS, 2019);"

"O potencial aditivo opera sobre sistemas neurobiológicos comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos. O uso regular sensibiliza o sistema de recompensa e enfraquece o controle inibitório, tornando o comportamento progressivamente automático (POTENZA, 2019); o risco é, portanto, de natureza populacional, resultando da interação entre a vulnerabilidade individual e o potencial aditivo do produto (BLASZCZYNSKI; NOWER, 2002);"

141. A perda do controle sobre o ato de apostar decorre de modificações neurofuncionais clinicamente documentadas, desfazendo a imputação de culpa exclusiva à vítima quando a concepção do produto foi deliberadamente estruturada para provocar dependência comportamental em larga escala.

142. Nesse sentido, não há espaço para se valer do falso dogma da culpa exclusiva da vítima a partir de um ideário de jogo consciente e livre arbítrio, havendo claro nexo de causalidade objetivo entre o desenvolvimento habitual da atividade pelas rés e o estrago produzido na saúde pública, conforme se verá linhas a frente, cabendo compreender inicialmente como se desenvolve a exploração comercial das apostas online nesse contexto.

143. A compreensão da problemática passa pela análise de dois aspectos: a) a existência de mecanismos neurobiológicos envolvidos no transtorno do jogo e nas apostas; b) as características estruturais e os padrões obscuros dos serviços oferecidos pelas rés, os quais afetam diretamente o comportamento de apostar.

144. Quanto ao primeiro ponto, referente aos **mecanismos neurobiológicos envolvidos no transtorno do jogo e das apostas**, sua compreensão é essencial para a conclusão acerca do desenvolvimento de uma dependência.

145. A esse respeito, explica a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS que existem três mecanismos centrais no processo de adição, quais sejam, o **sistema de recompensa**, o **sistema de controle inibitório** e os **mecanismos de sensibilidade às perdas**, assim descritos no contexto em análise:

9.2. Um mecanismo central no processo de adição é o **sistema de recompensa**, presente absolutamente em todo e qualquer indivíduo (BERRIDGE; KRINGELBACH, 2015) mas que é sensibilizado pelos mecanismos dos jogos de aposta (LEEMAN; POTENZA, 2011). A progressão do comportamento de apostas sensibiliza essa via e incentiva o sistema relacionado a motivação para jogar sem que haja necessariamente um aumento do prazer envolvido. Isto é, o sistema de recompensa vai progressivamente se habituando a motivar o comportamento mesmo sem gostar do ato, o que explica por que a busca pelo jogo pode persistir e se intensificar mesmo quando o prazer relatado pelo próprio jogador já diminuiu (ROBINSON; BERRIDGE, 2016, 2025)

9.3. O ser humano é também dotado de um **sistema de controle inibitório**, que explica processos de ajuste de ações em relação a metas individuais e de longo prazo, bem como calibra escolhas de acordo com risco e benefícios avaliados (DIAMOND, 2020). Esse sistema pode ser insuficiente para contrabalançar o desejo da prática de apostar após a sensibilização das vias de recompensa humana (GOLDSTEIN; VOLKOW, 2011). Isto é, a tomada de decisão deixa de ser realizada baseada nos riscos e benefícios reais. Este modelo ajuda a explicar porque orientar uma pessoa a "parar de jogar quando apostar não estiver divertida" ou "jogar com responsabilidade" são insuficientes. Pessoas com problemas com apostas não conseguem mobilizar de forma adequada os sistemas responsáveis pela avaliação, julgamento e inibição desse comportamento, que passa a ficar cada vez mais automático (POTENZA, 2019).

9.4. Com o tempo e progressão do transtorno, mesmo estímulos até então inócuos ou neutros para a maior parte das pessoas passam a estimular de forma desproporcional o sistema de antecipação da recompensa de indivíduos com o transtorno (CROCKFORD et al., 2005; LIMBRICK-OLDFIELD et al., 2017). Parte desse mecanismo decorre de aprendizagem associativa (FAUTH-BÜHLER; MANN; POTENZA, 2017), isto é, estímulos que em algum momento foram associados ao ato de jogar passam a funcionar como motivadores por si só mesmo na ausência de uma recompensa real proporcionada pelo jogo (VOLKOW; FOWLER; WANG, 2003). Assim, estímulos sonoros, imagens, propagandas, ver outras pessoas jogando, influenciadores e até mesmo o estímulo visual de ver dinheiro podem ativar a antecipação de recompensa desse sistema (CROCKFORD et al., 2005; VAN HOLST et al., 2010). Estudos de neuroimagem mostram que comportamentos aditivos colaboram não só para a sensibilização do sistema que antecipa recompensas mas também para a redução do funcionamento das áreas responsáveis pela inibição de comportamentos de risco citadas acima (VOLKOW; FOWLER; WANG, 2003; GOLDSTEIN; VOLKOW, 2011; ZILVERSTAND et al., 2018).



9.5. O papel dos **mecanismos de sensibilidade às perdas** também parece ser importante. Em contraste com a aversão à perda observada na população geral (TOM, 2007), pessoas com transtorno do jogo tendem a apresentar sensibilidade reduzida a perdas monetárias (GENAUCK et al., 2017; LIMBRICKOLDFIELD et al., 2020), embora a literatura não seja totalmente consistente quanto à natureza exata dessa alteração (FREINHOFER et al., 2024; WEI et al., 2026).

146. O ponto central do estudo empreendido pelo Ministério da Saúde é que **qualquer maquinismo de um produto que mobilize excessivamente esses sistemas, comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos, tem potencial de contribuir para o desenvolvimento de um hábito aditivo, de modo análogo ao que ocorre nas dependências químicas.**

147. Pois bem.

148. Estabelecida tal premissa, não há dúvidas que os sistemas de apostas online oferecidas pelas demandadas possuem características estruturais desenhadas claramente para interferir no sistema de recompensa, no sistema de controle inibitório e nos mecanismos de sensibilidade às perdas dos usuários, gerando adicção e, conseqüentemente, acometendo a saúde mental do cidadão.

#### ***IV.4.1 Das Características Estruturais das Apostas Online***

149. Como já antecipado, a conduta das rés claramente importa não apenas na disponibilização de um serviço de entretenimento, mas engendra ativamente artifícios tecnológicos e mercadológicos voltados a debilitar a resistência psicológica do consumidor, gerando danos difusos irreparáveis à sociedade e prejuízos materiais diretos à União.

150. Isso porque tem se revelado inerente ao próprio modelo de negócios das demandadas características estruturais que dizem respeito não centralmente ao jogo em si, **mas às propriedades de design, abordagem, aquisição, desenvolvimento e manutenção do jogo problemático.**

151. Um primeiro ponto a ser destacado na conduta das operadoras evidencia-se na incorporação voluntária de padrões de desenho manipulativo conhecidos tecnicamente como **dark patterns / padrões obscuros**, pelos quais as plataformas digitais utilizam interfaces intencionalmente formuladas para obstar o discernimento do consumidor e estimular decisões impulsivas e financeiramente autodestrutivas, assim conceituados pelo Ministério da Saúde na multicitada Nota Técnica nº 60/2026:

**Padrões obscuros do designs (do inglês dark patterns):** conceito introduzido pelo designer de experiência do usuário Harry Brignull, para se referir a “truques” e armadilhas de recursos de design de interface enganosos que induzem as pessoas a tomarem ações que são mais lucrativas para o site ou aplicativo em detrimento do próprio usuário. Dark patterns atuam a nível visual e interativo (**por exemplo: botões de depósito gigantes e coloridos, enquanto o botão de saque é cinza e oculto**)

152. Diversos são os exemplos de utilização de *dark patterns* no design e estruturação das plataformas online das demandadas, conforme demonstra a apresentação técnica do Ministério da Saúde em anexo (doc. 6), merecendo destaque especial os seguinte casos:

#### **Persuasão com Ancoragem em Valores Mais Elevados na Sugestão de Depósitos**



**Ancoragem de valores potencialmente elevados como padrão da plataforma**

18:44 13

Depósito

R\$0,00 ▼

Pix

Instantâneo R\$5 - R\$200.000

R\$ 0,00

R\$50 R\$200 R\$500

☐ Autorizo o armazenamento das informações de minha conta bancária em meu perfil após essa transação bem-sucedida para todas as transações futuras.

DEPÓSITO

**Persuasão sobre limites de perdas e tempo de jogo com escolhas mais elevadas por padrão**



18:30

**Defina os limites obrigatórios para sua conta**

Para continuar usando sua conta, é necessário definir seus limites de Jogo Responsável conforme a nova regulamentação. Em caso de dúvidas, acesse nossa Central de Ajuda.

**Limite de perda**

Diários Seleccione o seu li...

**Limite de tempo de aposta**

Diários Seleccione o seu li...

Atenção: se precisar aumentar os limites futuramente, será necessário aguardar 24 horas para o aumento ser realizado. Quer mais opções? Você também pode configurar limites semanais e mensais na página de Proteção ao Jogador.

CONFIRMAR LIMITES

Selecione o seu limite

R\$ 250000

R\$ 25000

R\$ 2500

Outro

Proteção ao Jogador.

**Limite de perda ancorado em valores elevados**

Selecione o seu limite

20 horas

15 horas

10 horas

Outro

Proteção ao Jogador.

**Tempo ancorado em valores elevados**

**Prova social e urgência como persuasão sobre o comportamento**

20:17

**REGISTRAR** **ENTRAR**

Todas as apostas são apenas para o tempo regular, a menos que explicitamente indicado no mercado.

Populares Mais/Menos Escalações

Resultado Final SuperOdds

1 2.42 X 3.00 2 3.65

Resultado Final

**ESCOLHAS PRINCIPAIS**

20% SUPER TURBINADA

Total de Cartões - Mais de 3.5

Escanteios - Mais de 8.5

Total de Gols - Mais de 2.5

7.80 9.36

Para vencer a Taça

Espanha 1.67 Argentina 2.27

Método de Conquista

Espanha no tempo regular 2.37 Argentina no tempo regular 3.50

Espanha Em Prorrogação 10.25 Argentina Em Prorrogação 13.50

Espanha nos pênaltis 9.50 Argentina nos pênaltis 9.50

Início Ao Vivo Exportar Apostas

**Prova social para apostas de quota fixa ("Bets")**

**Exposição do número de usuários na aposta. O dado não altera probabilidades ou premiações, mas aumenta chances de adesão de outros usuários**

02:45

**bet365** Recompensas R\$13.36

Pesquisar

Série A Futebol Placares E-soccer Tênis

**SUBSTITUIÇÃO +**

SE O SEU JOGADOR FOR SUBSTITUÍDO, SUA APOSTA SERÁ MANTIDA

Aplicam-se T&Cs

Futebol Cassino E-soccer Próximos Tênis Série A

**Partidas em Destaque** Ver Mais

Resultado Final PAGAMENTO ANTECIPADO FESTIVAL DE GOL

Chelsea (v Brentford)

Tottenham (v Aston Villa)

Arsenal (v Brighton)

Ver mais 7

+30% MÚLTIPLA AUMENTADA

357.90

R\$50 retorna R\$23.246.55 Incl. aumento de R\$5.953.74 R\$50 retorna R\$9.244.1

11.5 mil

+30% MÚLTIPLA AUMENTADA

Sex 18 Sep

Alemanha - Bundesliga I

Bayern de Munique

Union Berlin

R\$13.36 Esportes Ao-Vivo Apostas Cassino



153. Também merece atenção mecanismo utilizado pelas plataformas de apostas conhecido como *in-play* (apostas ao vivo e simultâneas ao transcurso dos eventos esportivos), modalidade cuja cadência acelerada impede qualquer reflexão ponderada e precipita o apostador em um ciclo ininterrupto de excitação e recompensa.

154. Na mesma lógica se coloca a ferramenta denominada *cash-out*, consistente na possibilidade de o apostador interromper uma aposta em curso voluntariamente, antes da conclusão do evento esportivo, recebendo valor normalmente mais baixo que o potencial retorno em caso de vitória, **gerando falsa percepção de controle sobre a aposta**.

155. Ambos os casos (*in-play* e *cash-out*) são ferramentas claramente utilizadas pelas rés para transformar o comportamento do usuário em contínuo e prolongado, gerando maior exposição aos padrões obscuros que impulsionam o jogo e criando situações constantes de novas apostas ao usuário, como pontua o Ministério da Saúde:

"10.5. O mecanismo de cash-out foi introduzido nas plataformas de apostas possibilidade de o apostador interromper voluntariamente uma aposta em curso, antes da conclusão do evento esportivo (SINCLAIR et al., 2024; LÓPEZ-GONZÁLEZ; GRIFFITHS, 2017). A funcionalidade permite ao apostador receber um valor calculado pela casa com base nas odds correntes no momento da solicitação, normalmente abaixo do retorno potencial em caso de vitória, mas acima de zero mesmo diante de uma derrota provável (LÓPEZ-GONZÁLEZ; GRIFFITHS, 2017). Alguns mecanismos neurobiológicos e cognitivos operam neste tipo de funcionalidade: (i) aumento da percepção enviesada de que se tem algum tipo de controle sobre o jogo, tendo em vista que envolve uma ação voluntária do jogador (LÓPEZ-GONZÁLEZ; ESTÉVEZ; GRIFFITHS, 2019); (ii) intervalo bastante mais curto entre a aposta e a retirada, em comparação ao tempo de espera até o desfecho natural do evento; (iii) captura contínua da atenção do jogador em uma ocasião que, até então, demandava apenas aguardar — o cash-out transforma a espera passiva em uma sequência de decisões ativas e repetidas (PARKE; PARKE, 2019; SINCLAIR et al., 2024); e (iv) uma dinâmica de arrependimento em ambas as direções, análoga ao "efeito disposição" documentado por Brown e Yang (2017): a possibilidade contínua de saída do jogo tanto pode gerar o senso de ter "deixado passar a chance de sair enquanto ainda era tempo" diante de uma derrota, quanto a sensação inversa de que "permanecer mais um pouco teria permitido uma premiação final maior" diante de uma vitória perdida por ter saído cedo demais (BROWN; YANG, 2017). [...]

10.7. O in-play (também chamado de live ou in-running betting) consiste na possibilidade de realizar apostas após o início do evento esportivo, com atualização contínua das odds à medida que a partida se desenrola (KILLICK; GRIFFITHS, 2018). Parke e Griffiths (2007) especificam três mecanismos pelos quais o in-play contribuiria para o jogo problemático: (i) senso de aumento da habilidade percebida (por estudar/assistir ao evento), (ii) possibilidade de compensação de perdas dentro da mesma partida, e (iii) tornar o evento mais estimulante — mecanismos posteriormente revisitados pelos próprios autores em um arcabouço teórico mais amplo sobre os efeitos de desenvolvimentos tecnológicos no comportamento de apostar (PARKE; GRIFFITHS, 2011). Já quanto ao cash-out, López-González, Estévez e Griffiths (2019) teorizam que o recurso torna manipulável pelo apostador a duração da aposta e amplia a ilusão de controle, na medida em que confere ao usuário a percepção de gestão ativa sobre o desfecho da aposta. [...]

10.9. Por fim, a presença de in-play bet e de cash-out durante apostas online esportivas, de qualquer que seja o esporte, viabiliza continuamente pontos de entrada e de saída em novos eventos de aposta. O marcador de início e parada deixa de ser o início da partida e passa a ser o próprio passar do tempo, ou seja, a qualquer novo instante o apostador pode realizar ou decidir deixar uma aposta (PARKE; PARKE, 2019)."

156. Indo adiante, aspecto extremamente nocivo aos usuários dos sistemas de apostas online reside no escamoteamento das perdas, através do engendramento de gráfico das plataformas para apresentá-las como algo minimamente positivo, no que se convencionou denominar de **perdas disfarçadas de vitórias (*losses disguised as wins – LDW*)**.

157. Nesse estratagema de programação, quando o indivíduo aposta determinado valor e recebe de volta quantia substancialmente inferior ao montante arriscado, a interface dispara estímulos sonoros festivos, luzes e animações gráficas de congratulação típicos de um ganho efetivo, enganando os circuitos sensoriais do cérebro para mascarar a perda patrimonial consolidada.

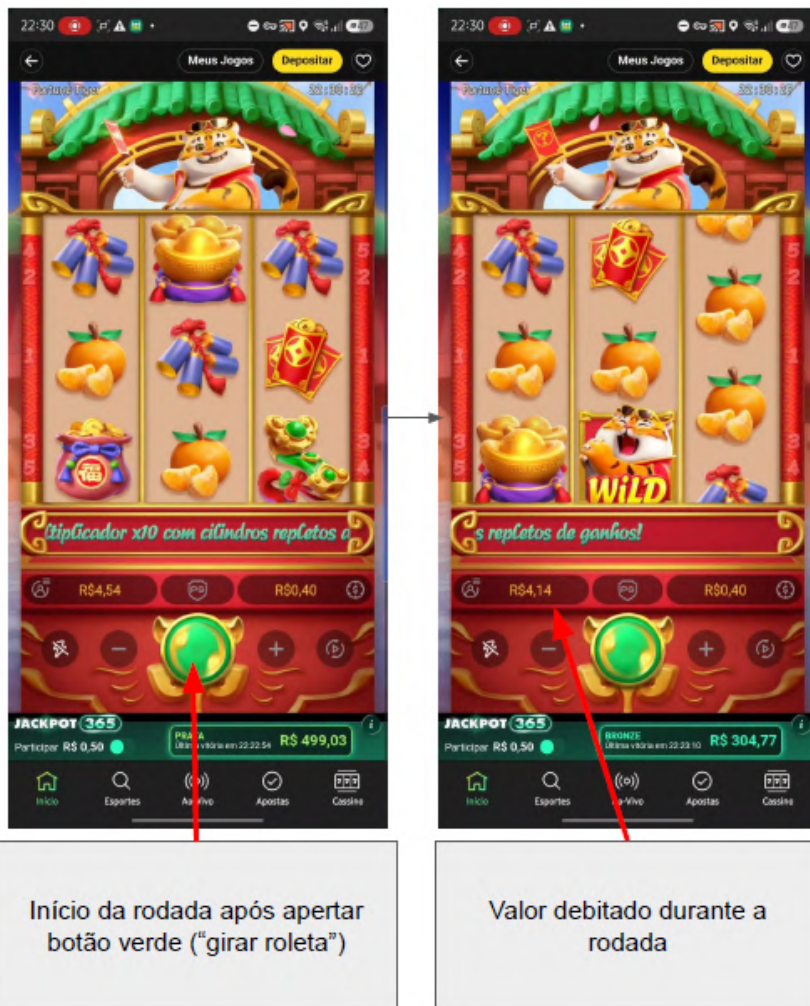
158. O potencial danoso desse artifício é tamanho que opera diretamente na percepção de realidade do usuário tanto sobre o que é vitória, como acerca do seu próprio desempenho financeiro, conforme alerta a Nota Técnica nº 60/2026:

10.16. Em conjunto, a evidência disponível sugere que as PDVs constituem um parâmetro de design das máquinas capaz de (i) gerar excitação fisiológica indistinguível da vitória real; (ii) aumentar a persistência de jogo diante de perdas financeiras, sobretudo entre jogadores de maior gravidade clínica; e (iii) distorcer



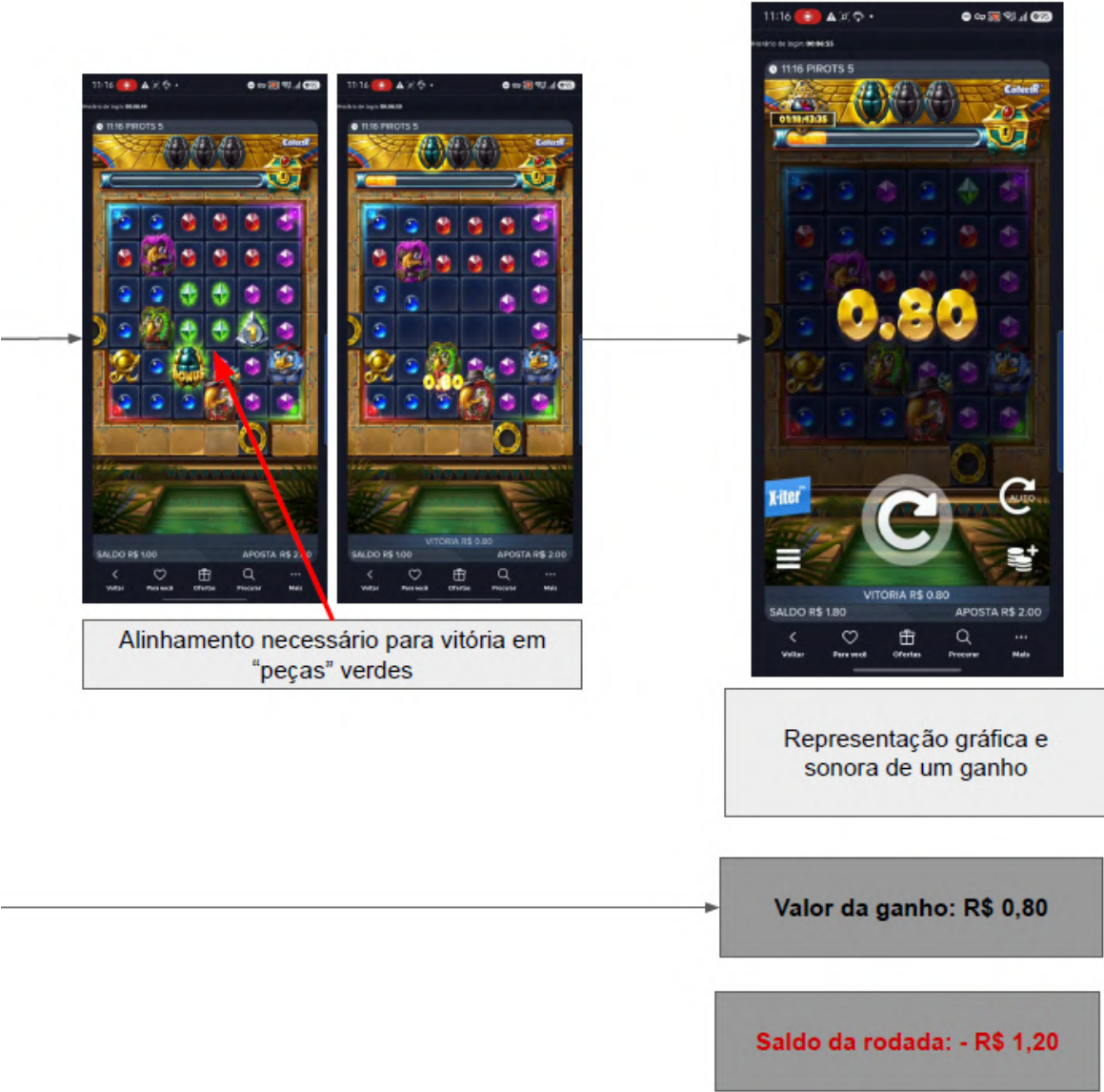
sistematicamente a percepção do jogador sobre seu próprio desempenho financeiro, tornando-se, assim, um alvo plausível de regulação direta por meio da limitação da proporção de PDVs permitida no design dos jogos.

159. Veja-se exemplos claros de PDVs presentes nas plataformas das demandadas:









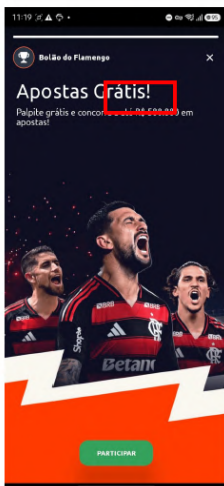
160. Nesse contexto, bem sintetiza a conduta das empresas demandas em suas plataformas de apostas a aplicação deliberada de técnicas conhecidas como *dark nudges*, consistente em manipulações sutis dos usuários através de elementos de design e estímulos que impulsionam o usuário a tomar decisões não racionais, abrangendo também práticas de *nagging* (notificações incessantes e invasivas para estimular retorno imediato às apostas) e *sludges* (criação intencional de entraves e barreiras burocráticas complexas para desestimular ou retardar o saque de valores depositados ou a solicitação de autoexclusão). Conforme aponta o documento técnico ministerial:

“A arquitetura das plataformas (dark patterns) desequilibra a decisão do usuário de modo sistemático. Mecanismos como nagging e sludging facilitam depósitos e dificultam saques, pausas e encerramento de conta; auditoria de dez operadoras encontrou, por exemplo, que oito em cada dez exigiam saldo mínimo para saque e que configurar limites de depósito demandava mais etapas do que fazer uma aposta (WARDLE et al., 2024);”

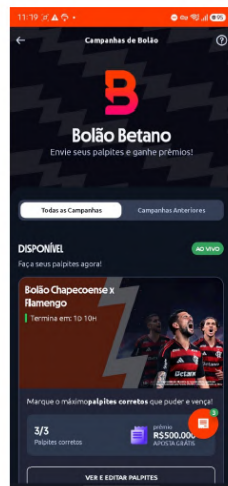
161. Essas são estratégias cujo objetivo final é maximizar o tempo de uso e aumentar os valores gastos pelos usuários. Verificam-se os seguintes exemplos de *nagging* e *sludges* nas plataformas das demandas:



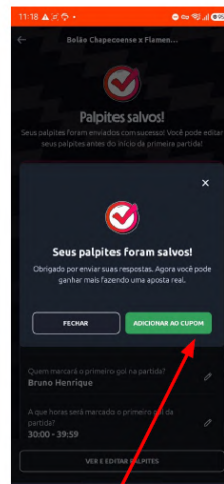
## Bônus e ofertas grátis como porta de entrada para apostas com dinheiro



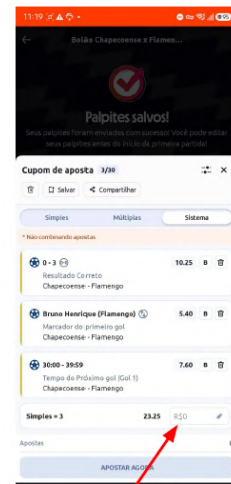
Usuário é convidado a fazer um bolão grátis dentro da página inicial da plataforma



Usuário faz o palpite sem que precise empenhar nenhum valor

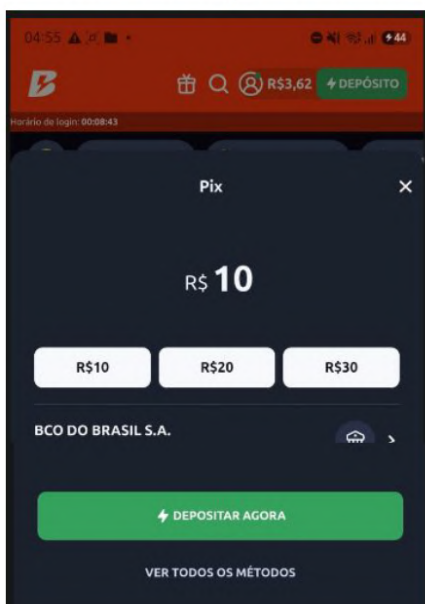


Assim que finaliza o palpite, é convidado a fazer uma aposta com dinheiro com baixa fricção



Tela do usuário é aberta com proposta de aposta com os palpites feitos para o jogo gratuito

## Facilidade para o depósito

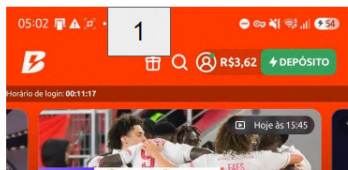


Para fazer um depósito, são em média 2 a 3 cliques

Com a ancoragem do valor

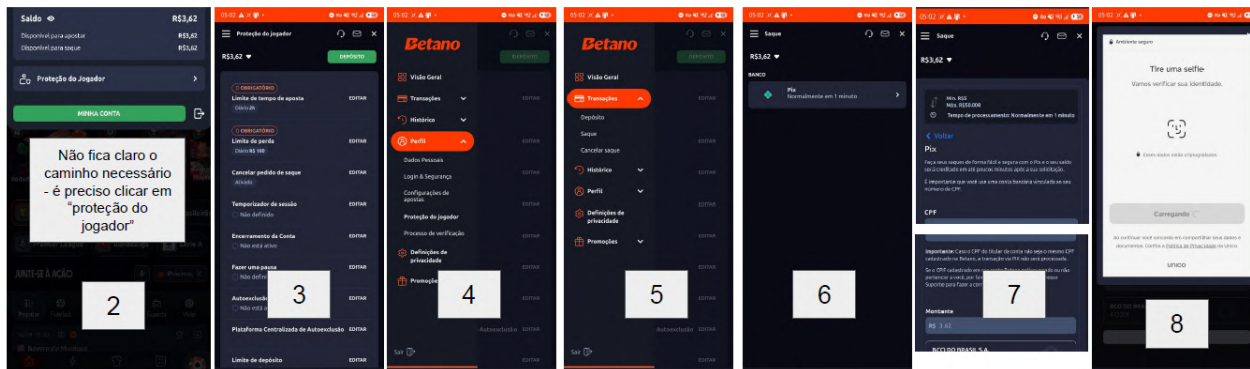


## Fricção para saque



Página inicial  
Somente opção  
rápida para depósito

8 etapas/cliques para o saque, com  
aba escondida e necessidade de  
reconhecimento facial



162. Na mesma linha, a Secretaria Nacional de Direitos Digitais/MJ, por sua vez, assim sintetiza as práticas de design enganoso e manipulativo que afrontam a legislação vigente (cf. NOTA TÉCNICA Nº 22/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ - Doc. 2): a) elementos que exploraram crianças e adolescentes (como personagens infantis, efeitos sonoros e mecânicas de progressão); b) reprodução automática (autoplay); c) função turbo (explorando o sistema dopaminérgico do cérebro, ao reduzir o tempo de exibição do resultado); d) intervalos excessivamente curtos entre rodadas (velocidade do jogo amplia severidade da dependência, reduzindo o espaço de deliberação disponível ao usuário); e) odds em constante variação; f) Ganho creditado instantaneamente; g) "Quase acerto" (near miss); i) cash-out antecipado; j) bônus de boas-vindas; k) apostas a partir de valores baixos; l) Notificações personalizadas; m) apostar para recuperar perdas; n) missões, ranking, estatísticas e recompensas.

163. A gravidade dessas barreiras arquiteturais e do desenho manipulativo é corroborada pelos dados oficiais do portal Consumidor.gov.br entre janeiro de 2025 e junho de 2026, período em que o segmento de apostas registrou expressivo salto de 53,95% no volume de reclamações, totalizando 17.995 demandas. Dentre as principais queixas dos apostadores, destacam-se a dificuldade e atraso na devolução de valores e retenção de quantias (2.553 reclamações), a oferta não cumprida e publicidade enganosa (2.567 reclamações) e o bloqueio indevido de contas e serviços (2.380 reclamações). Veja-se:



| Segmento: Empresas de Apostas, Loterias e Promoções Comerciais                           |              |               |               |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Principais Problemas                                                                     | 2025         | 2026          | Total         |
| Oferta não cumprida / serviço não fornecido/ venda enganosa / publicidade enganosa       | 1.183        | 1.384         | 2.567         |
| Dificuldade / atraso na devolução de valores pagos / reembolso / retenção de valores     | 829          | 1.724         | 2.553         |
| Bloqueio / Suspensão indevida do serviço                                                 | 1.067        | 1.313         | 2.380         |
| Dificuldade de pagamento, saque, depósito, transferência                                 | 532          | 609           | 1.141         |
| SAC - Demanda não resolvida / não respondida / respondida após o prazo                   | 353          | 546           | 899           |
| Dificuldade de ressarcimento / indenização por danos materiais causados                  | 215          | 569           | 784           |
| Risco, dano físico ou mal-estar decorrente da prestação do serviço/utilização do produto | 140          | 570           | 710           |
| Suspensão indevida do fornecimento                                                       | 252          | 341           | 593           |
| Cláusulas irregulares / abusivas / de interpretação dúbia                                | 259          | 251           | 510           |
| Funcionamento inadequado do serviço                                                      | 180          | 295           | 475           |
| Alteração / rescisão de contrato sem solicitação / aviso prévio                          | 212          | 253           | 465           |
| Má qualidade no atendimento (descortesia / despreparo/ constrangimento)                  | 175          | 252           | 427           |
| Má qualidade do serviço                                                                  | 193          | 230           | 423           |
| Dificuldade de contato / demora no atendimento                                           | 89           | 215           | 304           |
| Dificuldade de contato / acesso a outros canais (exceto SAC)                             | 96           | 198           | 294           |
| Falha de segurança (furto, roubo, violação)                                              | 64           | 216           | 280           |
| Dificuldade/recusa de resgate                                                            | 99           | 164           | 263           |
| Clonagem, fraude, furto e roubo                                                          | 121          | 138           | 259           |
| Dificuldade de acesso a dados pessoais ou financeiros                                    | 42           | 195           | 237           |
| SAC - Dificuldade para cancelar o serviço                                                | 138          | 83            | 221           |
| Demais Problemas                                                                         | 847          | 1.363         | 2.210         |
| <b>Total</b>                                                                             | <b>7.086</b> | <b>10.909</b> | <b>17.995</b> |

164. Essas práticas caracterizam hipóteses nítidas de *sludging*, impondo travas burocráticas para saques e cancelamento de cadastros, enquanto os depósitos ocorrem de forma instantânea via Pix, mantendo retidos os recursos de apostadores em situação de severa vulnerabilidade psicológica.

165. Em resumo, não há dúvidas que os design e funcionalidades relacionados a arquitetura das plataformas de apostas operam diretamente no sistema de recompensa, o sistema de controle inibitório e os mecanismos de sensibilidade às perdas, dificultando o controle financeiro e de parada dos usuários, elementos diretamente relacionados ao acometimento de diagnósticos de saúde mental relacionados aos transtornos de jogo.

166. Por fim, não se pode deixar de mencionar que a nociva arquitetura sob a qual se desenvolve a atividade das rés é exponencialmente amplificada por campanhas de publicidades e *marketing* digital pautados por verdadeiro desvio de finalidade ética, como se verá a seguir.

#### ***IV. 4.2 Do uso da publicidade e propaganda como potencializadores dos padrões obscuros e demais características estruturais das apostas online***

167. Em reforço às constatações elencadas nos tópicos anteriores, referentes à arquitetura maliciosa de que se valem as diversas plataformas de apostas para interferir nos sistemas de defesa mental dos usuários, não há dúvida que o uso da publicidade e propaganda se associa como fato relevante na produção do resultado danoso.

168. Isso porque a publicidade de apostas tem, antes de tudo, objetivo claramente definido: a normalização do jogo e sua aceitação social indiscriminada. É praticamente fato notório que as empresas demandadas articularam um modelo de marketing massivo e agressivo em canais televisivos, portais da internet e mídias sociais, vendendo a aposta esportiva sob a falsa roupagem de investimento rentável, caminho de ascensão financeira ou atestado de conhecimento técnico sobre esportes.

169. Essa estratégia publicitária beira contornos de ilicitude agravada pelo uso de influenciadores digitais como vetores de difusão predatória. Tais figuras públicas utilizam de sua suposta autoridade moral e relação de confiança com o público para divulgar ganhos artificiais, operando contas simuladas e promovendo o hábito do jogo de forma irresponsável, sem qualquer contextualização clínica fidedigna sobre o risco real e severo de dependência psicológica.

170. Sobre a correlação entre estratégias de divulgação e danos à saúde mental, destaca a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS:



"A publicidade e o marketing de influenciadores aumentam o engajamento e o gasto, com efeito mais forte sobre jovens e apostadores de risco. Uma revisão das revisões sistemáticas (74 estudos) conclui haver suporte para uma relação causal entre exposição e comportamento de apostar, com efeito dose-resposta mais pronunciado entre crianças, adolescentes e pessoas já em risco de jogo problemático (MCGRANE et al., 2023);"

171. A publicidade atua, claramente, promovendo atenuação da percepção de risco do usuário, retratando o jogo como atividade legítima, subenfatizando os riscos envolvidos e reforçando atitudes positivas em relação às apostas.

172. Em específico, o próprio segmento passa a adotar técnicas de propaganda que geram percepção de ausência de risco ao usuário, como o *stake-back* (anúncio prometendo garantia de reembolso do valor apostado em caso de perdas), omitindo as estratégias de retenção do usuário, bem como que eventual reembolso somente poderia ser reaplicado em apostas, como informa a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS:

11.8. Um dos mecanismos plausíveis por trás desse efeito é a atenuação da percepção de risco: a publicidade tende a retratar o jogo como atividade normativa e legítima, subenfatizando os riscos envolvidos e reforçando atitudes positivas em relação à marca (PARKE et al., 2015). Os formatos *stake-back*, por exemplo, são anúncios promocionais que prometem garantia de reembolso do valor apostado em caso de perdas; estudos de campo mostram que esse tipo de indutor, transmite a impressão de ausência de risco e está entre os mecanismos de marketing mais associados ao aumento do gasto real e do gasto acima do pretendido pelo apostador (BROWNE et al., 2019; HING et al., 2017). Órgãos reguladores já reconheceram o problema: a Advertising Standards Authority do Reino Unido restringe reivindicações de "aposta sem risco" que contradigam os termos reais da promoção, e a Competition and Markets Authority britânica identificou, em 2018, promoções que exigiam giro de até 20 vezes o valor do bônus antes de qualquer saque (CMA, 2018).

11.9. No entanto, uma vez cadastrado na plataforma, estratégias de retenção passam a atuar: valores perdidos são convertidos em saldo promocional restrito (como *freebets* ou créditos de jogo), sem restituição real em moeda corrente resgatável; um volume mínimo de giro financeiro passa a ser exigido para que os ganhos provenientes dessas bonificações possam ser efetivamente sacados (*wagering requirements/rollover*) (CMA, 2018). O levantamento de HING et al. (2017) analisou 223 incentivos oferecidos por 30 casas de apostas esportivas e hípias e encontrou que seus termos eram sistematicamente complexos e obscurecidos por linguagem técnico-jurídica, violando requisitos básicos de escolha informada.

173. No contexto das campanhas publicitárias das Bets, chama especial atenção o papel exercido pelas redes sociais e influenciadores online. Isso porque atualmente as redes viabilizam a atuação de pessoas que se colocam como supostos especialistas em apostas esportivas, fornecendo palpites a seguidores, impulsionando o consumo das plataformas de apostas online, não raras vezes patrocinados pelas próprias demandadas.

174. A experiência nesses termos, segundo anota o Ministério da Saúde, gera espécie de vínculo parassocial, com a *"falsa sensação de intimidade que faz uma dica de um estranho soar como conselho de amigo"*, para além de fornecer ao usuário possível estilo de vida luxuoso a ser obtido caso tenha êxito no mundo das apostas, gerando forte noção de pertencimento àquele nicho, especialmente dentre os mais jovens, conforme anota o órgão técnico:

11.16. A arquitetura das redes amplifica tudo isso. Jovens tendem a se fechar em bolhas de identidade, comunidades de iguais em que apostar é validado, normalizado e vivido como algo que une o grupo, sem ninguém para dizer o contrário. Um inquérito com cerca de 4.800 jovens de 15 a 25 anos nos Estados Unidos, Coreia do Sul, Espanha e Finlândia mostrou que o forte pertencimento a comunidades online caminha junto com mais problemas de jogo, justamente entre os mais imersos nessas bolhas (SAVOLAINEN et al., 2020).

11.17. O influenciador funciona, por si só, como uma pista ambiental que também estimula a antecipação de recompensas nos sistemas motivacionais cerebrais, do tipo que aciona os circuitos de antecipação de recompensa já descritos (seção 7). Na adolescência, essa exposição digital encontra um cérebro ainda em amadurecimento no controle dos impulsos e uma busca natural por sensações, sendo um período propício e vulnerável para o desenvolvimento crenças e reforçamento de vieses cognitivos relacionados ao jogo (tais como a ideia de que dá para prever resultados, a de que ganhar é fácil, a de que apostar traz sucesso social), que por sua vez predizem a gravidade do jogo problemático (LEE; LEE, 2025). Uma metanálise recente sobre comportamentos de risco em jovens encontrou associação entre uso de redes sociais e aposta mais forte quando o jogo é acessado pela própria rede (PURBA et al., 2023).

175. Nessa ótica, não há dúvida que as práticas publicitárias das empresas ora demandadas integram a arquitetura pensada, centralmente, em promover o uso indiscriminado dos serviços pelos usuários, sem qualquer preocupação real acerca dos riscos psiquiátricos aos quais estão submetidos, somando-se às características estruturais das plataformas na conformação da conduta danosa.



#### IV.4.4 Do Nexo Causal Epidemiológico e da Certeza do Dano à Saúde Mental e ao Erário

176. Sabe-se que o nexo causal constitui o elo de relação (fática e/ou jurídica), entre a conduta (ou a atividade, na responsabilidade objetiva) e o dano. Assim, configura-se a relação de causa e efeito, de modo apto a demandar alguém pelo resultado de algo.

177. A doutrina há muito estuda o nexo causal, tentando buscar uma teoria que especifique os limites dessa relação.

178. Pode-se citar as principais teorias sobre o tema, de modo extremamente sucinto:

- *Teoria da equivalência dos antecedentes causais*: segundo a qual, existindo um dano, todas as causas, mesmo remotas, respondem por ele, sendo despiendo averiguar se essa causa se encontra próxima ou não do evento danoso;
- *Teoria da causalidade adequada*: parte-se de uma análise jurídica da causalidade, e não mais de uma análise natural, sendo aplicada quando existe uma compreensão do julgador de que aquele evento danoso é uma consequência ordinária advinda da conduta (ou atividade) analisada;
- *Teoria do dano direto e imediato*: Alguns defendem que é a única teoria que foi prevista no Código Civil. Advoga que, de todas as condições presentes, só será considerada causa eficiente para o dano aquela que tiver com ele uma relação direta e imediata.

179. Aqui, uma realidade salta aos olhos. Da forma como proposta pela União, o nexo causal existente entre a prática de apostas online e os danos causados para o Sistema Único de Saúde pode ser verificado através de qualquer uma dessas teorias, senão vejamos.

180. No ponto, obtempera-se que a imputação de responsabilidade civil em demandas coletivas que envolvem saúde pública exige uma abordagem consentânea com a complexidade dos agravos psíquicos multifatoriais. O tradicional debate processual em torno da causalidade direta no plano estritamente individual (art. 403 do Código Civil) mostra-se inadequado e anacrônico quando confrontado com epidemias comportamentais geradas por tecnologias digitais de alta precisão persuasiva.

181. Conforme já antecipado linhas atrás, a pretensão da União não tem por escopo a análise clínica individualizada e pontual de cada usuário, **mas a reparação do dano reflexo consubstanciado nos custos públicos suportados pelo SUS.**

182. Nesse âmbito macroscópico, o nexo de causalidade apresenta-se evidente, porquanto a oferta desenfreada do jogo digitalizado figura como a causa eficiente e necessária da sobrecarga dos serviços públicos de saúde mental, representando verdadeiro agente patogênico, satisfazendo plenamente as exigências do ordenamento jurídico material.

183. Conforme anota o Ministério da Saúde na mencionada Nota Técnica nº 60/2026, sob a perspectiva da saúde pública é possível conferir dois enquadramentos ao fenômeno dos jogos de apostas na sociedade atual: a) enquanto comercial de saúde; e b) como componente de uma tríade epidemiológica que articula agente, hospedeiro e ambiente. Veja-se:

4.2.1. O jogo de apostas pode ser compreendido como um determinante comercial de saúde, arcabouço que descreve como produtos comerciais moldam a saúde por meio de produtos e práticas de mercado, e não apenas pelo comportamento individual do consumidor (KICKBUSCH; ALLEN; FRANZ, 2016; GILMORE et al., 2023; DE LACY-VAWDON; LIVINGSTONE, 2020). Nessa perspectiva, o dano relacionado ao jogo resulta tanto da vulnerabilidade de quem joga, como do sistema com interesse comercial na intensificação do consumo. São fenômenos observados: o design de produto voltado à retenção e ao engajamento contínuo; a publicidade massiva e indutores financeiros; e dependência governamental da arrecadação gerada pelo setor (VAN SCHALKWYK et al., 2021a; LIVINGSTONE; RINTOUL, 2020; SULKUNEN et al., 2018). Revisões globais mostram que a maioria das jurisdições ainda enquadra o dano do jogo como responsabilidade individual (UKHOVA et al., 2023), ainda que seja já bastante claro para a literatura científica que as características estruturais de produtos de apostas esportivas intensificam a exposição e o consumo, com evidência observacional, longitudinal e experimental ligando essas práticas a maior gasto, impulsividade e dano, especialmente entre apostadores de maior risco (NEWALL; RUSSELL; HING, 2021; TORRANCE et al., 2021; HING et al., 2022; BROWNE et al., 2019; BALEM et al., 2021; BOUGUETTAYA et al., 2020).



4.2.2. Um segundo modelo proposto é o do jogo de apostas como componente de uma tríade epidemiológica que articula agente, hospedeiro e ambiente - modelo originalmente aplicado ao uso de substâncias (ZINBERG, 1984) e posteriormente transposto ao jogo por Korn e Shaffer (1999), no qual as características estruturais do produto constituem o agente sobre o qual a intervenção regulatória pode incidir e que representam, por si só, o agente patogênico dessa atividade. Essa perspectiva tensiona a narrativa do "jogo responsável", que transfere unicamente ao usuário os danos decorrentes do comportamento impulsivo associado ao jogo de apostas (MILLER et al., 2016; LIVINGSTONE, 2023).

184. No primeiro modelo – comercial de saúde – o vínculo de causa e efeito das condutas das rés aos danos suportados pela União é bastante evidente, sendo praticamente direta: busca-se através do produto oferecido (aposta online) moldar a saúde mental coletiva, através das práticas e estruturas descritas nos tópicos anteriores, para proporcionar a ampliação irrefreada do consumo.

185. Por sua vez, sob a ótica da tríade epidemiológica clássica, composta pela interação entre o agente patogênico, o ambiente de exposição e o hospedeiro suscetível, no ecossistema de apostas online o jogo estruturado em interfaces manipulativas **atua como o próprio agente causador da adição.**

186. Como visto linhas atrás, mecanismos estruturais das plataformas de apostas online operam diretamente sobre os circuitos neurais de recompensa, gerando descargas dopaminérgicas artificiais e frequentes que conduzem à dessensibilização dos receptores e à consequente insuficiência do sistema de controle inibitório

187. **O usuário torna-se organicamente incapaz de exercer freio inibitório sobre suas condutas de aposta, consumando a patogênese comportamental independentemente de pré-condições subjetivas.**

188. Nesse ponto, nota-se que a prática compulsiva de apostas manifesta correlação clínica direta com o desenvolvimento do transtorno do jogo, catalogado no código CID-10 F63.0 (jogo patológico), além de compor os agravos comportamentais classificados sob o código CID-10 Z72.6 (mania de jogo e apostas). Conforme assinala a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS, o impacto sobre os atendimentos na rede pública reflete uma escalada expressiva da demanda assistencial:

"O número de atendimentos realizados no SUS para os CID F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Aposta) no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2025 cresceu cerca de 140%, que incluem aqueles realizados pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e pela Atenção Primária à Saúde (APS) (SIA; SIAPS, 2025)."

189. O recorte temporal coincide, justamente, com a expansão desenfreada das plataformas de apostas online no país. Indo além, estudos mais recentes correlacionam diretamente a prática de apostar com o comprometimento de higidez mental e a desestabilização socioeconômica do usuário, inclusive gerando desfechos trágicos, conectando a dependência do jogo a comportamentos autodestrutivos graves, como expressamente documentado pelo órgão técnico federal:

"A associação entre apostas e comportamento suicida é consistente, dose-dependente e evidenciada mesmo quando não há comorbidades. A maior metanálise disponível — 107 estudos, 25 países e cerca de 4,7 milhões de participantes — mantém a associação com ideação e tentativas de suicídio mesmo após ajuste para variáveis de confusão (KRISTENSEN et al., 2023), e a mortalidade por suicídio é cerca de 15 vezes maior entre pessoas com o transtorno do jogo (KARLSSON; HÅKANSSON, 2018). O risco permanece elevado mesmo em jogadores sem comorbidade psiquiátrica (KRISTENSEN et al., 2024) e, entre pessoas que apostam regularmente em modalidades não loteria, já se observam taxas de ideação suicida acima da média populacional (WARDLE et al., 2026);"

190. Em complemento, observa ainda o órgão técnico que *"o dano vai além da própria pessoa com problemas de apostas, afetando, em média, outras 6 pessoas"*, espalhando-se ao núcleo familiar do usuário, notadamente filhos, cônjuges e companheiros(as), além de se associar a maior risco de violência familiar.

191. Recorde-se o quanto já delineado nos tópicos anteriores ser inerente à atividade das demandas a mobilização excessiva dos sistemas de defesa da psique humana, comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos, revelando que o jogo por si só contribui para o desenvolvimento do hábito aditivo, desembocando nos agravos de saúde mental supracitados.



192. Não são poucos os estudos longitudinais que revelam a correlação entre a prática de apostas online e o desfecho mais grave em saúde mental, merecendo destaque a coleta de dados em registros nacionais noruegueses que indicaram a elevação em 2,41 vezes do risco de suicídio inclusive na população geral, **revelando que o transtorno de jogo, de *per si*, é suficiente para gerar a comorbidade**, conforme apresenta o Ministério da Saúde:

8.7. Kristensen et al. (2024), em um estudo de coorte baseado em registros populacionais, coletaram dados dos registros nacionais noruegueses entre 2008 e 2021, abrangendo 6.899 indivíduos com diagnóstico de transtorno do jogo. O estudo comparou a taxa de mortalidade por suicídio desse grupo com a da população geral e com a de outras 12 condições clínicas. Os autores identificaram um risco de mortalidade por suicídio 5,12 vezes maior na população com transtorno do jogo em comparação com a população geral (SMR = 5,12; IC 95% [3,71–7,06]), sendo o suicídio a principal causa de morte nesse grupo, correspondendo a 25% de todos os óbitos registrados. Quando estratificado por comorbidades, os pacientes com transtorno do jogo que apresentavam comorbidades psiquiátricas registraram um risco de suicídio 6,93 vezes maior do que a população geral (SMR = 6,93; IC 95% [4,85–9,91]), enquanto aqueles sem nenhuma comorbidade psiquiátrica associada ainda apresentaram um risco de suicídio significativamente elevado, sendo 2,41 vezes maior do que o da população geral (SMR = 2,41; IC 95% [1,15–5,06]). **Ao demonstrar que jogadores diagnosticados sem nenhuma comorbidade psiquiátrica ainda morrem por suicídio 2,41 vezes mais do que a população geral, o estudo indica que o transtorno do jogo, de forma isolada e autônoma, é um vetor suficiente para gerar um desfecho de mortalidade por suicídio mesmo na ausência de transtorno psiquiátrico prévio.**

193. A correlação foi reforçada em estudos realizados no Reino Unido que chegaram às mesmas conclusões, no sentido de o jogo nocivo ser fator de risco próprio, e não apenas um reflexo de comorbidades de saúde mental pré-existent:

8.9. Em estudo longitudinal no Reino Unido com amostra da Avon Longitudinal Study of Parents and Children (ALSPAC), acompanhou 2801 jovens por 9 anos (entre seus 16 e 24 anos de idade) e avaliou a gravidade do comportamento do jogo (pelo PGSI) aos 20 e 24 anos e comportamento suicida posterior em 1, 4 e 5 anos. Os dados encontrados mostram que o jogo problemático é um preditor direto e consistente de tentativas reais de suicídio em jovens no curto e médio prazo (horizontes de 1 e 4 anos). O estudo encontrou uma relação dose-resposta significativa, isto é, quando mais problemático o comportamento de apostas, maior as chances de comportamento suicida posterior, com aumento de 15% de chances para cada ponto a mais de PGSI em 1 ano e 20% mais chances após 4 anos. Os dados após 5 anos não atingiram significância estatística (OR 1,14; p=0,058). O aumento nas chances de suicídio permaneceram mesmo após o modelo estatístico considerar outras variáveis de risco, como sexo, escolaridade materna, atividade econômica, hiperatividade, transtorno por álcool e suicidalidade prévia (aos 16 anos). Os dados sugerem que o jogo nocivo é um fator de risco próprio, não apenas reflexo de suicidalidade preexistente e que o risco de suicídio está presente não só naqueles com graves problemas, mas já aumenta para cada ponto na escala mesmo entre aqueles de baixo risco (Bastiani et al., 2025).

194. Os estudos revelaram ainda que os produtos de ritmo rápido e contínuo, com design estrutural típico das apostas online conforme descrição anterior, geram danos ainda mais severos e agressivos aos usuários que apostas esportivas convencionais, como se vê:

O que os dados mostram, portanto, é que há maior risco tanto no comportamento de aposta híbrida (online e física) como no uso de produtos de ritmo rápido e contínuo, que possuem características de design estrutural que parecem induzir danos agudos de forma muito mais agressiva que apostas esportivas convencionais. Os apostadores com perfil de jogo em slots/caça-níquel de modalidades físicas e online também foram aqueles com mais altos níveis de vergonha, derrota e "encurralamento psicológico" (entrapment), sabidamente componentes preditores de comportamento suicida. O estudo dá suporte científico, por exemplo, a decisão da Gambling Commission que havia proibido promoções cruzadas (GAMBLING COMMISSION, 2025). A justificativa é que o próprio ato de transitar por múltiplos produtos de jogo gera um risco adicional intrínseco que os operadores de jogos não conseguem mitigar individualmente, exigindo uma proibição estrutural das práticas de marketing que estimulam essa transição (Wardle et al., 2026). Por fim, os autores destacam que, em toda a amostra analisada, composta exclusivamente por pessoas que apostam regularmente (ao menos uma vez ao mês), as taxas de ideação suicida e de tentativas de suicídio foram superiores às estimativas populacionais nacionais. Isso indica que o simples fato de engajar-se de forma regular em jogos de azar (com exceção de loterias comuns) já coloca o indivíduo em um patamar de risco de ideação suicida maior do que o da população geral:

195. Ou seja, pode-se afirmar que as doenças aqui tratadas são uma consequência ordinária da prática de aposta online, segundo estudos estatísticos.



196. Diante desse cenário, à luz de dados científicos irrefutáveis, como são as estatísticas sobre a relação de causalidade entre as apostas online e determinados agravos de saúde mental, bem como as conclusões de especialistas respeitados em determinadas áreas trazidas ao debate pelo Ministério da Saúde na Nota Técnica nº 60/2026, resta bem estabelecido o nexo de causalidade entre a conduta das demandas e os danos sofridos pela União sob a tutela da ordem pública à saúde.

197. Sob qualquer teoria relativa à configuração do nexo de causalidade, é latente, quicá notório, verificar a estrita correlação necessária entre os danos causados à União, por meio da oneração do Sistema Único de Saúde, e a expansão desenfreada das plataformas de apostas online pautadas em estruturas agressivas aos sistemas de defesa do usuário. Para tanto, basta a utilização de uma análise coletiva sobre essa realidade, por meio de um nexo causal epidemiológico, pautado nas correlações e estatísticas acima delineadas.

198. Como dito, à União não é dado o direito de buscar qualquer reparação, a título de ressarcimento de danos, superior àquilo que, comprovadamente, corresponde ao uso do sistema público de saúde gerado pelos agravos em saúde mental derivado da prática de apostas online das empresas demandadas, e isso apenas na medida dos aportes financeiros da União.

199. No caso em tela, o elemento fático do nexo causal é justamente a inegável correlação entre o uso de plataformas de apostas online e os danos gerados por esse consumo (doenças), ao passo que o elemento normativo é satisfeito quando se limita o percentual a ser ressarcido ao exato montante que, analisando-se o caso de forma coletiva por meio de epidemiologia, se pode atribuir ao produto das demandadas.

200. Ademais, também não se corre o risco de exigir das empresas uma responsabilização superior ao dano que comprovadamente infligem. Porém, também não as deixa indene de indenizar pelos danos comprovadamente causados. Em suma, corrige-se uma relação que, no plano individual, vem favorecendo, de forma injusta, as demandadas.

201. A já assentada expansão patológica sobrecarrega os serviços especializados do Sistema Único de Saúde, gerando custos extraordinários e evitáveis com consultas psiquiátricas, acolhimentos nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), internações emergenciais e fornecimento contínuo de medicamentos psicotrópicos. A quantificação definitiva desse desembolso financeiro federal será liquidada mediante a apuração da fração atribuível populacional frente aos registros oficiais de saúde, em momento oportuno.

202. Com a integração entre os dados dos sistemas de informação do Ministério da Saúde e a fração epidemiológica atribuível, assegura-se que a condenação incidirá exclusivamente sobre a parcela de despesas públicas decorrentes da atuação lesiva das empresas rés, garantindo a perfeita recomposição do erário em parâmetros técnicos e equitativos.

## V. DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO, REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO ADOTADAS PELO PODER PÚBLICO

203. Nesta seção, se demonstrará que o Poder Público, de forma alguma, está inerte diante dos danos associados à atividade de apostas. Ao contrário, há um expressivo esforço com medidas adotadas na estrutura de regulação, prevenção, monitoramento e fiscalização desta atividade de risco, visando ao cumprimento de regras específicas de proteção dos consumidores, em especial de grupos vulneráveis - em diferentes dimensões - e, ao mesmo tempo, de enfrentamento ao mercado clandestino.

### V.1 - A atuação da Secretaria de Prêmios e Apostas/MF

204. A Lei Federal n. 14.790/2023 atribuiu ao Ministério da Fazenda, precipuamente, a disciplina do tema, tarefa que foi atribuída à Secretaria de Prêmios e Apostas, na forma das competências previstas no art. 55 do Decreto n. 11.907/2024:

"Art. 55. À Secretaria de Prêmios e Apostas compete:

I - autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da Lei:

- a) a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda;
- b) a distribuição gratuita de prêmios realizada por organizações da sociedade civil;
- c) a captação antecipada de poupança popular;
- d) as apostas de quota fixa;
- e) os sweepstakes e as loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; e
- f) as loterias, em todas as suas modalidades;



II - formular, propor, executar e supervisionar, no âmbito do Governo federal, a política de apostas e promoções comerciais, provendo a edição e manutenção de normas, manuais e instruções técnicas;

III - prover os sistemas e demais soluções de tecnologia da informação necessários ao desenvolvimento de suas atividades;

IV - instaurar o processo administrativo e aplicar sanções administrativas por infração à lei e aos regulamentos aplicáveis aos segmentos de que trata o inciso I;

V - regular, fiscalizar e aplicar sanções administrativas, na forma da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, em relação aos deveres previstos nos seus art. 10 e art. 11;

VI - celebrar termo de compromisso, na forma da lei, em qualquer fase do processo administrativo destinado a apurar irregularidades nos segmentos de que trata o inciso I, até a tomada da decisão de primeira instância;

VII - disciplinar as penalidades e o processo administrativo sancionador para a apuração de infrações administrativas, de que trata o inciso IV; e

VIII - dispor sobre regras para preservar o jogo responsável, com a possibilidade de limitar a quantidade, a frequência e os valores de apostas por evento ou por apostador "

205. Nessa linha, já foram expedidos mais de 70 atos normativos relacionados ao tema (disponível em <https://www.gov.br/fazenda/ptbr/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/legislacao>), de acordo com as informações em anexo (Nota Informativa SEI nº 2631/2026SPA/MF - Doc. 5). Entre os quais podem se destacar os seguintes:

"Portaria SPA/MF nº 300, de 23 de fevereiro de 2024, estabelecendo as regras para habilitação dos laboratórios de certificação dos sistemas de apostas, dos estúdios de jogo ao vivo e dos jogos on-line a serem utilizados por operadores de loteria de apostas de quota fixa;

Portaria SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024, que estabelece **regras gerais a serem observadas nas transações de pagamento** realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa em território nacional;

Portaria SPA/MF nº 722, de 02 de maio de 2024, que estabelece os requisitos técnicos e de **segurança dos sistemas de apostas**, bem como de suas plataformas de apostas esportivas e de jogos on-line, a serem utilizados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa;

Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, que estabelece as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional; (...)

Portaria SPA/MF nº 1.143, de 11 de julho de 2024, que dispõe sobre políticas, **procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa**; (...);

Portaria SPA/MF nº 1.225, de 31 de julho de 2024, que regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas;

Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, que estabelece **regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação e marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores**;

Portaria SPA/MF nº 1.233, de 31 de julho de 2024, que regulamenta o **regime sancionador** no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa; e

Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024, que estabelece as condições para que uma empresa possa participar do período de transição da regulamentação da exploração de apostas de quota fixa e estabelece as **regras para o cessamento das operações das empresas** que não atenderem a essas condições.

Instrução Normativa SPA/MF nº 11, de 4 de novembro de 2024, que **regulamenta o registro de domínio ".bet.br"** para uso em canais eletrônicos oferecidos por agentes operadores autorizados da modalidade lotérica de apostas de quota fixa. (...)

Portaria SPA/MF nº 2.579, de 7 de novembro de 2025, que altera a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 para dispor sobre a **autoexclusão de apostadores dos sistemas de apostas na modalidade lotérica de apostas de quota fixa**.

Instrução Normativa SPA/MF nº 31, de 7 de novembro de 2025, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa para **impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas cadastradas no sistema centralizado de autoexclusão** de que trata o art. 2º, inciso XXIII, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024.

Instrução Normativa SPA/MF nº 35, de 3 de dezembro de 2025, que dispõe sobre os procedimentos a serem seguidos por agentes operadores para comunicar à SPA as alterações das condições que



justificaram a autorização e o início de suas atividades operacionais(...)

Instrução Normativa SPA/MF nº 3, de 5 de maio de 2026, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa para **impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas beneficiárias do Programa Extraordinário de Reequilíbrio Financeiro das Famílias - Novo Desenrola Brasil**, nos termos do art. 8º, caput, inciso IX, da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024.(...)

Instrução Normativa SPA/MF nº 8, de 26 de junho de 2026, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa **para impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas beneficiárias da renegociação de dívida junto ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES** de que trata o art. 5º-A, § 4º-B, da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, nos termos do art. 8º, caput, inciso X, da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024. (...).01.

Portaria SPA/MF nº 1.964, de 3 de julho de 2026, que altera a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, que **estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing**, regulamentando direitos e deveres de apostadores e agentes operadores na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, **especificamente às frases de advertência**.

Portaria Interministerial MF/SECOM/MJSP nº 73, de 10 de julho de 2026, que dispõe sobre a **proteção do consumidor na publicidade, comunicação, marketing e oferta da modalidade lotérica de aposta de quota fixa**, estabelece procedimentos de cooperação entre a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, a Secretaria Nacional do Consumidor e a Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e dá outras providências.

206. Um dos tópicos essenciais para o presente debate envolve, em especial, **a proteção do interesse individual e coletivo, a mitigação de riscos sociais e econômicos, a defesa dos consumidores-apostadores, a partir do denominado o jogo responsável** - Portaria SPA n. 1.234/2024. Confira-se seus objetivos:

"Art. 2º Para fins desta Portaria, considera-se:

I - jogo responsável: o conjunto de regras, práticas e atividades voltadas, no contexto da modalidade lotérica aposta de quota fixa, à garantia da:

- a) exploração econômica, **promoção e publicidade saudável e socialmente responsável** desta modalidade; e
- b) **prevenção e mitigação de malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade, incluindo:**
  - 1. **consequências negativas à saúde mental do apostador em virtude de dependência, compulsão, mania ou qualquer transtorno associado** ao jogo ou apostas, tais como o jogo patológico ou abusivo;
  - 2. consequências negativas à saúde física do apostador;
  - 3. violações de direitos do consumidor, especialmente associados a **problemas financeiros, de endividamento e de superendividamento**; e
  - 4. problemas sociais "

Seção I - Dos Deveres do Agente Operador de Apostas para Garantia do Jogo Responsável

207. Como resultado, destaca da SPA/MF (Doc. 5), foram estabelecidos uma série de **deveres e mecanismos de observância obrigatória** para os agentes operadores, tais como "*monitorar e proteger os apostadores, prevenindo problemas de saúde relacionados à dependência de jogos, assim como mitigando o superendividamento*". Deverão, ainda, acompanhar o "*comportamento dos apostadores e alertá-los, caso percebam que estão agindo de forma problemática, levando em consideração os diferentes perfis dos apostadores*" além de "*disponibilizar a realização de autoteste e de mecanismo de autoexclusão a todos apostadores e usuários da plataforma*" e exigir o reconhecimento facial, para evitar a participação de menores. Eis os dispositivos correlatos, por pertinente.:

Seção I - Dos Deveres do Agente Operador de Apostas para Garantia do Jogo Responsável

"Art. 3º Para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:

I - atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas, de toda ação de publicidade, propaganda e de marketing, bem como de seus canais físicos ou eletrônicos, a fim de:

- a) respeitar os preceitos do jogo responsável;
- b) **prevenir a dependência e transtornos do jogo patológico; e**
- c) garantir a observância da proibição de apostas por crianças e adolescentes;

**II - promover a conscientização sobre os riscos de dependência, de transtornos do jogo patológico e sobre a proibição de jogo por crianças e adolescentes mediante a:**



a) colaboração com campanhas educativas do setor destinadas à sociedade em geral e aos grupos em risco de dependência e de transtornos do jogo patológico; e

b) realização de ações e de campanhas educativas próprias com seu público consumidor em potencial;

III - manter comunicação sistemática com os apostadores cadastrados, segundo sua política de jogo responsável, alertando sobre jogo responsável, riscos de dependência e de transtornos do jogo patológico, formas de prevenção e alternativas de tratamento; e IV - elaborar a política de jogo responsável e garantir que ela reflita de maneira fidedigna o funcionamento real de seu sistema de apostas "

Art. 4º No sistema de apostas, para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:

**I - informar ao apostador, no momento do cadastro, assim como no momento do acesso ao sistema de apostas, quanto aos riscos de dependência, de transtornos do jogo patológico e de perda dos valores das apostas;**

II - informar o retorno teórico ao jogador de cada jogo on-line disponibilizado no sistema de apostas;

**III - orientar sobre sinais de alerta para autovigilância quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico;**

IV - possibilitar aos apostadores a:

a) adoção de limite prudencial de aposta por tempo transcorrido, perda financeira, valor total depositado ou quantidade de apostas, com a possibilidade de vincular tais limites a períodos diário, semanal, mensal ou outros períodos;

**b) opção pela programação, no sistema de apostas, de alertas ou de bloqueios de uso, conforme o tempo transcorrido na sessão do apostador; (grifou-se)**

208. Mais recentemente, houve ainda a introdução de **frases de advertência** obrigatória - **em linha, uma vez mais, com a análoga política contra tagagismo**, na forma da Portaria SPA n.1961/2026. É dizer, estabelecendo a adoção de uma das seguintes cláusulas : "Ministério da Fazenda adverte: Apostar pode causar dependência", "Ministério da Fazenda adverte: Apostar faz você perder dinheiro" ou "Ministério da Fazenda adverte: Aposta não é investimento":

209. Em acréscimo, a partir do relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático (<https://encurtador.com.br/PyBv>), restou elaborado um plano de ação para prevenção, redução de danos e assistência a pessoas em situação de comportamento de jogo problemático persistente e recorrente. Entre elas, a ação n. 2 consiste na **criação da plataforma de autoexclusão centralizada**. Por meio dela, os consumidores podem se excluir de todas as casas de apostas autorizadas em âmbito nacional pela SPA/MF de uma única vez, nos moldes da Portaria SPA/MF n. 2.579/2025 e Instrução Normativa SPA/MF n. 31/2025:

BETS

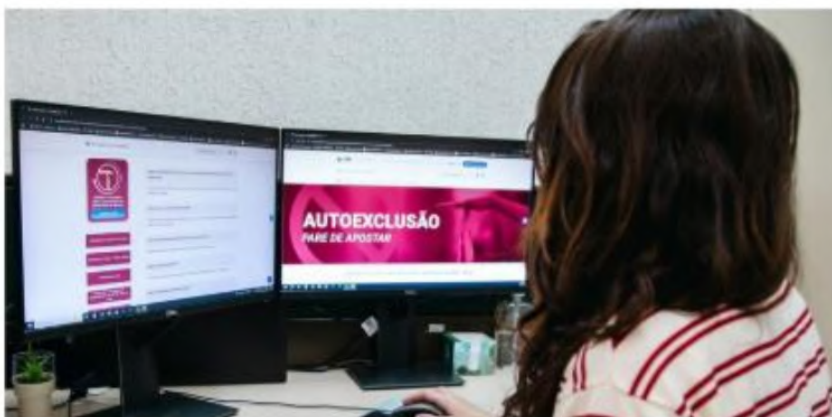
## Governo do Brasil lança plataforma que permite bloquear todos os sites de apostas de uma só vez

Pedido voluntário bloqueia o CPF para novos cadastros em sites de apostas e impede o recebimento de publicidade direcionada de bets

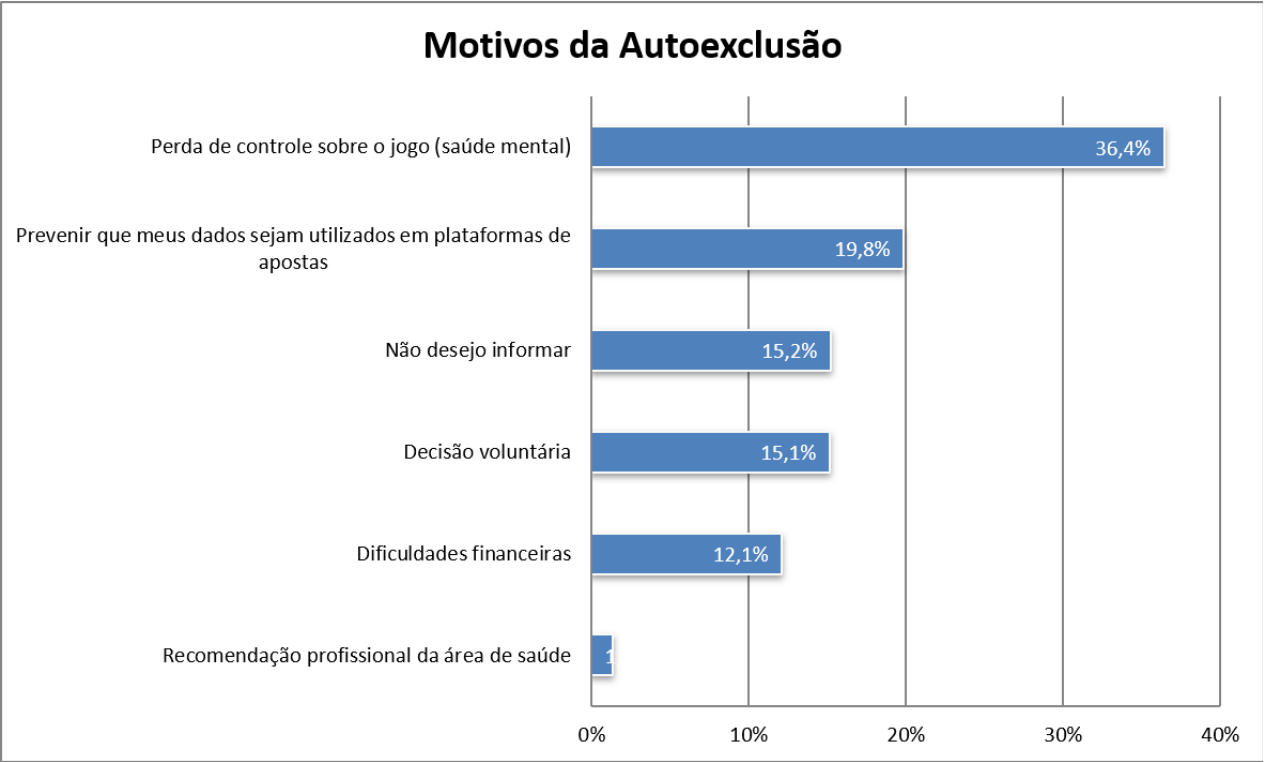
Publicado em 12/12/2025 12h00

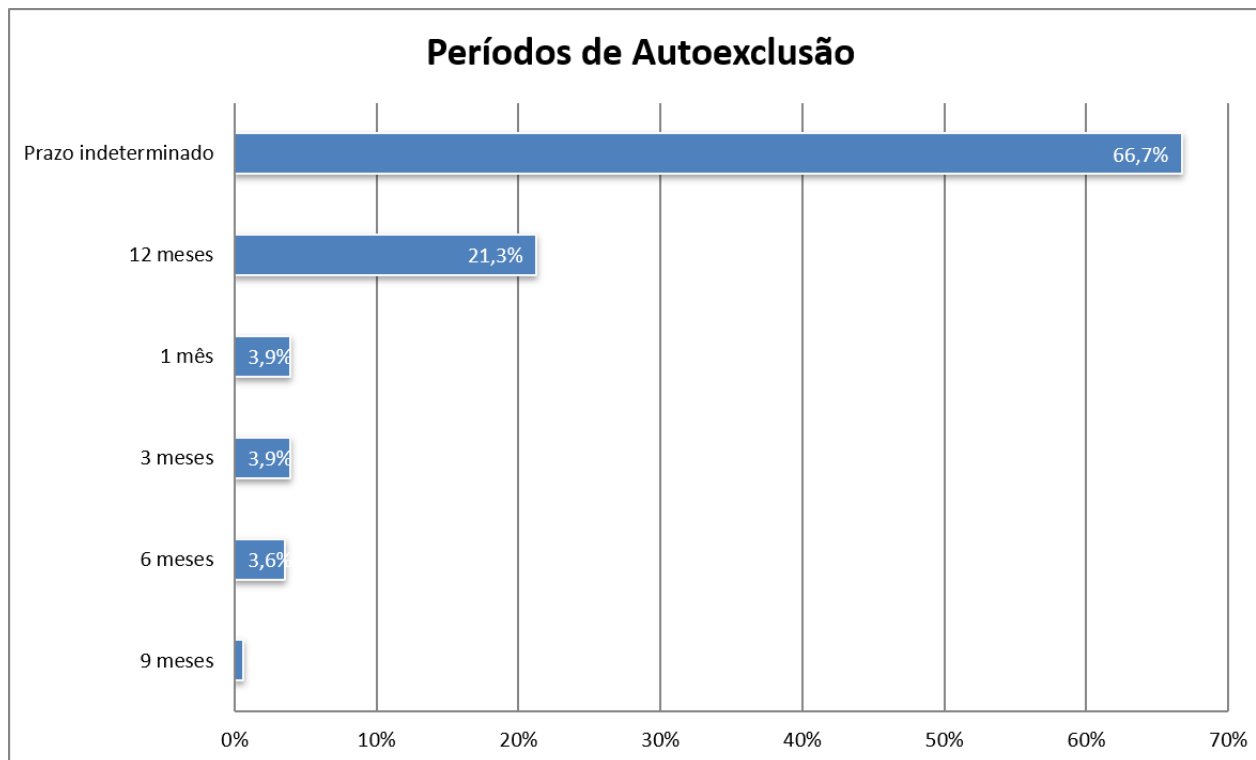
Atualizado em 24/01/2026 16h44

Compartilhe [f](#) [x](#) [in](#) [s](#) [g](#)



210. A partir da data de 10/12/2025, a citada plataforma está disponível no seguinte endereço [gov.br/autoexclusaoapostas](http://gov.br/autoexclusaoapostas). Trata-se de uma medida voluntária e individual, que viabiliza a qualquer cidadão brasileiro restringir o próprio acesso a todas as plataformas de apostas autorizadas (Bets) pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda em todo o território nacional, por um período determinado ou indeterminado. Vale notar que o consumidor pode indicar um dos seis motivos abaixo, ao solicitar sua retirada: *i)* decisão voluntária, *ii)* dificuldades financeiras, *iii)* perda de controle sobre o jogo (saúde mental), *iv)* recomendação profissional da área de saúde, *v)* prevenir que meus dados sejam utilizados em plataformas de apostas, e *vi)* não desejo informar.
211. Até a presente data, **quase 1 milhão e 300 mil brasileiros realizaram a auto-exclusão** (com 1.294.328 autoexcluídos). Nota-se que a principal motivação para a autoexclusão permanece sendo a **perda de controle sobre o jogo (saúde mental)** - representando 36,41% dos registros). Ademais, de acordo com a SPA/MF, verifica-se que a ampla maioria dos usuários opta pela autoexclusão por **prazo indeterminado** (66,71%), indicando a predominância da busca por um afastamento duradouro das atividades de apostas. A saber:





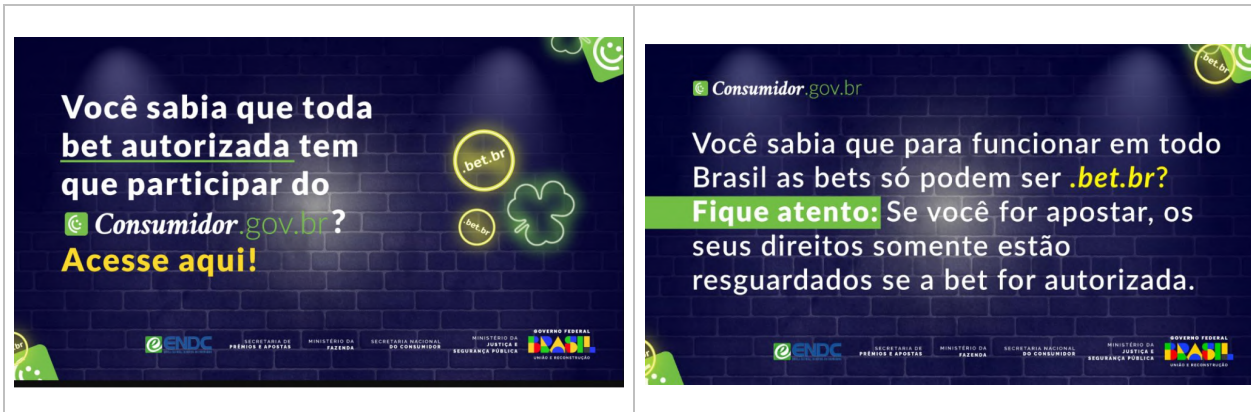
212. Em relação à publicidade de jogos e apostas, as regras determinam é que os agentes operadores poderão ser **responsabilizados por eventuais publicidades abusivas ou mesmo enganosas realizadas por influenciadores** (afiliados) contratados por eles, nas redes sociais, com base também no Código de Defesa do Consumidor. Há, ainda, restrições claras sobre a publicidade, para prevenir os transtornos do jogo e proteger a saúde mental e financeira dos apostadores, como a proibição de propagandas que sugiram que apostas são um meio de enriquecimento; da participação de pessoa que tenha ou que pareça ter menos de dezoito anos e a clara identificação da propaganda como tal, entre outras proteções da Portaria SPA/MF n. 1231/2024.

213. Quanto aos **meios de pagamento**, por exemplo, destaca-se a vedação expressa ao uso de cartão de crédito como meio de pagamento para a realização de apostas, conforme o disposto no art. 5º da Portaria SPA/MF n. 1231/2024. Tal proibição “*visa impedir que os consumidores financiem apostas com recursos de crédito rotativo, prática que pode agravar situações de endividamento*” e práticas de jogo problemático.

214. A **articulação interinstitucional**, por sua vez, inclui a celebração de Acordos de Cooperação Técnica com o **Ministério da Saúde**, por meio da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde para execução de ações integradas e estratégicas voltadas à prevenção, à redução de danos e ao cuidado com a saúde de pessoas com problemas relacionados às apostas de quota fixa (<https://encurtador.com.br/Vkbb>).

215. De igual modo, a SPA firmou ACT com a **Secretaria Nacional do Consumidor** do Ministério da Justiça de Segurança Pública, cujas ações serão detalhadas em tópico específico. Entre outras, incluem a capacitação de profissionais, cursos abertos ao público, a obrigatoriedade de utilização da plataforma *consumidor.gov.br* e campanhas para esclarecer que os únicos domínios de operadores autorizados terminam em “bet.br” :





216. No que diz respeito às ações de monitoramento e fiscalização, a SPA/MF (Doc. 5) informa que “*são direcionadas em duas vertentes: a do mercado regulado e a do enfrentamento ao mercado ilegal de apostas de quota fixa. Quanto a primeira, até o presente momento foram instaurados 270 processos de fiscalização em face de 79 agentes operadores autorizados por esta Secretaria. Destes 270 processos de fiscalização, foram instaurados 121 processos administrativos sancionadores, visando a apuração das conduta infracionais, nos termos da Portaria SPA/MF nº 1.233, de 2024, bem como da Lei nº 14.790, de 2023.*”

217. Por fim, em relação ao combate ao mercado ilegal, os números de atuação também são significativos, em diversas vertentes. Com relação à indisponibilização de sites ilegais, vale destacar a parceria firmada com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica, estabeleceu fluxos entre os órgãos para agilizar e otimizar o bloqueio. Dessa maneira, desde a celebração do mencionado ACT, **mais de 80.000 sites de apostas ilegais foram bloqueados.**

218. A mesma estratégia permanente envolve o enfrentamento à oferta de apostas não autorizadas. Assim, no primeiro semestre de 2026, **foram bloqueados 255 aplicativos** relacionados à exploração irregular de apostas em plataformas digitais. Já relativamente **a influenciadores digitais e perfis utilizados para divulgação de operadores irregulares, no período de janeiro de 2025 a julho de 2026, foram registrados 1.140 influenciadores digitais com divulgação de sites ilegais, 1.098 páginas removidas e 307 publicações removidas.**

219. Mas não é só, a **interrupção dos fluxos financeiros** dessas atividades ilegais tem sido outra frente relevante:

"(...) A medida encontra fundamento, inicialmente, no art. 21 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que veda aos instituidores de arranjos de pagamento, às instituições financeiras e às instituições de pagamento permitir ou dar curso a transações destinadas à realização de apostas de quota fixa com pessoas jurídicas que não tenham obtido autorização para exploração da atividade nos termos da legislação federal.

A atuação coordenada com as instituições financeiras e de pagamento já produziu resultados concretos. No período considerado, **54 instituições financeiras e de pagamento realizaram 1.255 comunicações à Secretaria de Prêmios e Apostas** contendo indícios de atuação de operadores ilegais. As comunicações envolveram **1.687 pessoas físicas e jurídicas e, a partir da análise das informações recebidas, foram identificados 265 operadores ilegais e encerradas 550 contas bancárias relacionadas às atividades irregulares.**

Esses resultados demonstram que o enfrentamento da oferta ilegal não se restringe à identificação de sítios eletrônicos ou à retirada de publicidade irregular, alcançando também a infraestrutura financeira necessária à manutenção dessas operações. A interrupção dos meios de pagamento constitui, nesse contexto, instrumento de fiscalização e de efetividade da própria distinção estabelecida pelo legislador entre a atividade autorizada e aquela exercida à margem do regime jurídico federal" (grifou-se)

## V.2 - A atuação da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor e da Secretaria Nacional de Direitos Digitais - MJSP

220. Outra frente de atuação fundamental do Poder Público envolve o trabalho conjunto da SENACON e da SEDIGI do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sobretudo à luz das normas protetivas da Lei Federal n. 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor - e das competências do art. 3º do Decreto nº 2.181/1997 do art. 17 do Anexo I do Decreto nº



11.348/2023. Consoante explicitado na Nota Técnica nº 34/2026/GAB-DPDC/SENAACON/MJSP (Doc. 4), na primeira destacam-se “a formulação, a promoção, a supervisão e a coordenação da política nacional de proteção e defesa do consumidor; a articulação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; a prevenção, a apuração e a repressão de infrações às normas consumeristas; a fiscalização do mercado de consumo; e a adoção das medidas administrativas necessárias à proteção dos consumidores”.

221. A SEDIGI/MJSP, por sua vez, exerce as atribuições previstas no art. 42-A do Anexo I do Decreto nº 11.348/2023, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.543/2025, na “formulação e a implementação de ações destinadas à defesa da ordem jurídica, dos direitos e das garantias constitucionais no ambiente digital, assim como o apoio aos órgãos responsáveis por políticas públicas setoriais para o aperfeiçoamento da proteção de direitos nesse ambiente.”

222. Entre os processos administrativos deflagrados estão **monitoramento das dez plataformas com maior número de reclamações no Consumidor.gov.br** no período analisado. O procedimento examina os principais **problemas relatados e os indícios de desconformidade** com as normas de proteção do consumidor e de jogo responsável, bem como a existência e efetividade do canal específico de atendimento das empresas (art. 37 da Lei Federal n. 14.790/2023)

223. Alguns dos problemas mais recorrentes identificados em relação às rés, no tocante a reclamações sobre saúde, envolvem (Doc. 4, p. 25) : *a)* falha nos mecanismos de exclusão ou de impedimento de acesso; *b)* manutenção do acesso após comunicação de diagnóstico; *c)* estímulos comerciais durante período de risco relatado; *d)* resposta padronizada diante de documentação médica; *e)* índices de satisfação inferiores ao ponto médio da escala.

224. De acordo com a pasta, os relatos dos consumidores apresentam um padrão narrativo recorrente:

Padrões Relacionados ao Jogo Problemático e à Ludopatia

Da leitura qualitativa dos 78 relatos reunidos no documento "Ludopatia e Bets 2026" (Anexo 02), emerge um perfil narrativo recorrente: **o consumidor relata ter desenvolvido, ao longo de um período de uso intensivo da plataforma, comportamento compulsivo de apostas, caracterizado por depósitos sucessivos, tentativas de recuperação de perdas anteriores e perda de controle sobre o próprio comportamento financeiro, culminando em endividamento significativo, contratação de empréstimos, comprometimento de relações familiares e, em parte expressiva dos casos, início ou intensificação de acompanhamento psiquiátrico ou psicológico, com diagnóstico formal de transtorno do jogo (CID F63.0 ou CID-11 6C50).**

225. Tais depoimentos permitem corroborar um conjunto de falhas das operadoras:



| Padrão Identificado (Relatos Consumidor.gov.br)                                                                                                                                       | Dispositivo Normativo Correspondente                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Natureza do Descumprimento                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autoexclusão (específica ou centralizada) solicitada e não respeitada. O consumidor exerce a faculdade voluntária de bloqueio; a plataforma continua processando depósitos e apostas. | Art. 6º, I, e art. 14, CDC (proteção à saúde e segurança; defeito na prestação do serviço)<br>Art. 2º, XXII e XXIII, e art. 3º, I, "b", Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (definições de autoexclusão e dever de diligência).                                                                                                        | Omissivo - Falha na efetivação de mecanismo protetivo cujo exercício já foi manifestado pelo consumidor. |
| Manutenção de acesso após diagnóstico de ludopatia comunicado à operadora, independentemente de pedido de autoexclusão.                                                               | Art. 6º, I, e art. 39, IV, CDC (proteção à saúde; veda prevalecer-se da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde)<br>Art. 26, <i>caput</i> , VI e §1º, Lei nº 14.790/2023 (vedação legal, com nulidade de pleno direito); art. 8º, VI, Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever de impedir cadastro ou uso, exigível de ofício). | Omissivo qualificado - Descumprimento de vedação legal cogente.                                          |
| Estímulo ativo (bônus, rodadas grátis, comunicação promocional) durante o próprio período de risco relatado.                                                                          | Art. 39, IV, CDC (veda prevalecer-se da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde)<br>Art. 3º, I, "a" e "b", Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever de diligência nas ações de publicidade, propaganda e marketing).                                                                                                            | Comissivo - Prática abusiva qualificada.                                                                 |

|                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recusa de reembolso amparada em cláusula contratual, invocando cláusula dos Termos e Condições que atribui ao usuário a integralidade do risco financeiro. | Art. 51, IV e §1º, CDC (nulidade de cláusula que coloca o consumidor em desvantagem exagerada ou é incompatível com a boa-fé)<br>Art. 14, CDC (responsabilidade objetiva por defeito na prestação do serviço). | Contratual - Tentativa de afastar, por cláusula de adesão, dever legal cogente.                               |
| Respostas padronizadas, sem análise individualizada do caso, mesmo diante de documentação médica apresentada pelo consumidor.                              | Art. 6º, I, CDC (proteção à saúde e segurança)<br>Art. 3º, I, Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever geral de diligência); art. 26, VI, Lei nº 14.790/2023 (quando há diagnóstico comunicado e não examinado).   | Sistêmico - Evidencia ausência de triagem e resposta individualizada exigido pelo regime de jogo responsável. |

226. Além disso, foram objeto de providência cautelar **publicidades abusivas e enganosas** de apostas de quota fixa durante transmissões da Copa do Mundo de Futebol. Na apuração, o MJ apontou a incidência dos arts. 36, e 37 do art. 39, inciso VIII, diante de eventual desconformidade com as regras estabelecidas pela Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, especialmente



seu art. 15. De acordo com a pasta, “*um dos pontos centrais da averiguação consiste na participação de narradores e comentaristas na apresentação das campanhas*”. Isto é, investiga-se se “*a integração das inserções comerciais à narrativa das transmissões dificultou a identificação imediata, pelo consumidor, da natureza publicitária das mensagens.*”

227. Outras averiguações tratam da **divulgação de plataformas não autorizadas por influenciadores digitais**, a fim de apurar a divulgação, no Instagram, de plataformas sem autorização para explorar apostas de quota fixa no território nacional. Outra importante decisão foi a relativa à **publicidade dirigida a crianças e adolescentes**, em articulação do CDC com os artigos 74 a 79 do ECA (Lei Federal 8.069/1990) e da **proibição da concessão de adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia para a realização de aposta**. Confira-se, no ponto, o que consta da NOTA TÉCNICA Nº 34/2026/Gab-DPDC/DPDC/SENAACON/MJ (Doc .4):

"Em caráter cautelar, o Despacho determinou que as empresas abrangidas: a) **suspendessem, em todo o território nacional, qualquer publicidade de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia**, ainda que a rótulo de promoção, divulgação ou propaganda, para a realização de aposta; b) suspendessem, em todo o território nacional, **qualquer publicidade de jogos de apostas on-line de quota fixa dirigida a crianças e adolescentes**; e c) apresentassem, no prazo de vinte dias contados da ciência da decisão, **relatório de transparência sobre as providências adotadas para o cumprimento das medidas**. O descumprimento de qualquer das determinações foi sujeito à imposição de **multa diária de R\$ 50.000,00, incidente até seu integral cumprimento**

228. O diagnóstico do órgão conclui que “a convergência entre os dados quantitativos, os relatos qualitativos e os procedimentos administrativos permite caracterizar o problema como **risco sistêmico, e não como simples somatório de falhas pontuais de atendimento**”. Nessa perspectiva, a mesma manifestação aduz o seguinte:

Esse caráter sistêmico decorre, em primeiro lugar, do fato de que a fonte do risco não se concentra na conduta isolada de um único agente, mas se **relaciona às características do serviço e do modelo por meio do qual as apostas são ofertadas, promovidas e disponibilizadas aos consumidores**.

Em segundo lugar, os **problemas se repetem, com características semelhantes, entre agentes distintos e concorrentes**, alcançando operadoras, veículos responsáveis pela divulgação de publicidade e perfis utilizados para promover plataformas não autorizadas. Essa recorrência reduz a possibilidade de que as ocorrências resultem exclusivamente de falha circunstancial de uma única empresa.

Em terceiro lugar, **as práticas persistem ou se agravam mesmo após a edição da regulamentação setorial, a adoção de medida cautelar e a instauração de procedimentos individualizados**. O conjunto desses elementos evidencia um descompasso entre a existência formal das normas protetivas e sua efetividade concreta no mercado. (gifou-se)

229. Consta-se, pois, que existe um considerável conjunto de medidas regulatórias, preventivas e repressivas por parte do Estado na proteção dos consumidores, em todas as suas esferas de interesse impactadas pela atividade. Apesar disso, como visto, os danos individuais e coletivos são intrínsecos a esse negócio, como externalidades negativas, com impactos severos para o sistema de saúde, em especial, a demandar a devida responsabilização na forma da lei.

230. Por último, cumpre notar que inexistia qualquer óbice ao prosseguimento regular da demanda, à luz do princípio da **independência de instâncias**. Isto é, ainda que fatos conexos estejam, em alguma medida, sob escrutínio na seara administrativa, há muito o Superior Tribunal de Justiça já consagrou o entendimento segundo o qual tal circunstância não impede a tutela jurisdicional via ação civil pública:

"RECURSO ESPECIAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA ANTECIPADA. TRANSPORTADORAS DE VEÍCULOS. "CEGONHEIROS". INDÍCIOS DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO E FORMAÇÃO DE CARTÊIS.

(...) 16. **Inexiste violação ao princípio do ne bis in idem, tendo em vista a possibilidade de instauração concomitante de ação civil pública e de processo administrativo, in casu**, perante a SDE - Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça, para investigação e punição de um mesmo fato, **porquanto as esferas de responsabilização civil, penal e administrativa são independentes (...)**" (STJ - REsp n. 677.585/RS, relator Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ de 13/2/2006, grifou-se)

## VI. DOS DANOS MATERIAIS - DO RESSARCIMENTO À UNIÃO DAS DESPESAS REALIZADAS COM SAÚDE

231. É patente o dano material causado à União pelas condutas das empresas ora demandadas, não obstante as medidas estatais adotadas. A União arca com altos custos na rede de saúde pública por tratamentos de doenças atribuíveis à

versapiens.agu.gov.br/apps/tarefas/administrativo/compartilhadas/outros-usuarios/tarefa/315118542/documento/4634432484/(compo... 54/78



atividade econômica desempenhada pelas rés, enquanto estas apenas auferem, diga-se, lícitamente, seus lucros.

232. Consoante já apontado, o Ministério da Saúde, na referida NOTA TÉCNICA Nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), assim sintetizou os danos ocasionados pelas apostas:

2.1.3 O **transtorno do jogo** é um transtorno mental reconhecido, classificado como **dependência comportamental**. O DSM-5 e a CID-11 consolidam o diagnóstico em torno de **perda de controle, centralidade das apostas e continuação apesar das consequências**, superando a concepção moralista que atribui o quadro ao caráter do indivíduo (OMS, 2019);

2.1.4. O potencial aditivo opera sobre **sistemas neurobiológicos** comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos. O uso regular sensibiliza o sistema de recompensa e enfraquece o controle inibitório, tornando o comportamento progressivamente automático (POTENZA, 2019); o risco é, portanto, de natureza populacional, resultando da interação entre a vulnerabilidade individual e o potencial aditivo do produto (BLASZCZYNSKI; NOWER, 2002);

2.1.5. Características estruturais do design amplificam o risco de forma mensurável. Alta frequência de eventos, cash-out, in-play, perdas disfarçadas de vitórias e quase-ganhos associam-se a maior persistência, gasto e **ativação fisiológica** — a ponto de as perdas disfarçadas de vitórias gerarem excitação fisiológica indistinguível da de vitórias reais (DIXON et al., 2010) e de a simples disponibilidade do cash-out elevar em até 35% o valor apostado (BENNETT et al., 2024);

233. Ademais, resta bem descrito na presente inicial o preenchimento dos demais requisitos para a responsabilização civil em sua modalidade objetiva.

234. Registre-se que a União ancora a sua pretensão de ressarcimento por danos materiais na responsabilidade objetiva. É ela que, de forma simples e direta, denota que a obrigação de reparar advém da própria atividade normalmente desenvolvida pelas demandadas, ou mesmo pela simples exploração no mercado de um serviço que causa dano como externalidade negativa, não obstante o caráter de licitude do mesmo.

235. Estando presentes, portanto, conduta e dano, conectados por uma relação de causalidade, surge o dever de indenizar. Assim, pela aplicação dos artigos 186 e 187 do Código Civil, tem-se desenhado o dever de indenizar, insculpido no artigo 927 e moldado pelo artigo 944 do mesmo *codex*.

236. Como tal responsabilização se faz com base nas condutas individualizadas de cada um, a condenação terá que estimar os danos causados em decorrência das ações aqui relatadas. Tal procedimento pode não ser tão simples, mas é absolutamente viável, tendo o próprio Código de Processo Civil uma solução para tais casos, a saber, a liquidação. Nesse sentido:

Art. 509. Quando a sentença condenar ao pagamento de quantia ilíquida, proceder-se-á à sua liquidação, a requerimento do credor ou do devedor:

I – por arbitramento, quando determinado pela sentença, convencionado pelas partes ou exigido pela natureza do objeto da liquidação;

II - pelo procedimento comum, quando houver necessidade de alegar e provar fato novo

237. É de se notar que eventual dificuldade em estimar o dano causado pelas requeridas não pode representar óbice para a reparação integral deles, sob pena de permitir-se o enriquecimento ilícito das demandadas. Ademais, como desenvolveremos no tópico a seguir, a estipulação desse montante é absolutamente viável, conforme metodologia que será lá melhor detalhada.

238. Assim, a União requer a condenação das demandadas pelos danos materiais causados ao Sistema Único de Saúde - SUS, em montante a ser arbitrado, posteriormente, em liquidação de sentença, nos moldes a serem determinados por este MM Juízo. A título de referência preliminar, até o momento o Ministério da Saúde já estima um impacto mínimo direto de R\$ 2,6 bilhões de reais, afetando atendimento ambulatorial e hospitalar para apostadores de familiares.

## VI.1 DA LIQUIDAÇÃO DOS DANOS MATERIAIS SUPORTADOS PELA UNIÃO EM RELAÇÃO À SAÚDE

239. Finalizada a exposição dos fatos e do direito, com a demonstração de que as requeridas devem ser condenadas a ressarcir a União pelas despesas suportadas com a prevenção, atendimento, diagnóstico, tratamento e acompanhamento dos



agravos à saúde associados à atividade de apostas por elas explorada, impõe-se demonstrar a plena viabilidade da futura liquidação dos danos materiais postulados nesta demanda.

240. No que toca ao *an debeatur*, o pedido de ressarcimento dos valores despendidos pela União encontra-se perfeitamente delimitado:

- 1) pelo rol de agravos à saúde cujos custos de atendimento e tratamento se pretende ressarcir, todos cientificamente associados à prática das apostas, notadamente o transtorno do jogo, os transtornos mentais correlatos, os quadros de ansiedade, depressão, autolesão e demais repercussões à saúde reconhecidas pelos órgãos técnicos competentes;
- 2) pela determinação de que somente os danos materialmente atribuíveis à atividade econômica explorada pelas requeridas serão objeto de pretensão ressarcitória;
- 3) pela delimitação da pretensão ao ressarcimento dos dispêndios suportados pela União no âmbito do Sistema Único de Saúde e das políticas federais diretamente relacionadas à assistência à saúde dos indivíduos afetados e
- 4) pela observância do prazo prescricional aplicável à espécie, contado retroativamente a partir do ajuizamento da presente ação.

241. Importa recordar que os documentos técnicos produzidos pela própria Administração Pública Federal, todas já exaustivamente reproduzidos, demonstram que os danos à saúde decorrentes das apostas não possuem caráter episódico ou isolado, constituindo fenômeno contínuo e crescente. Diante desse cenário, é evidente que a atividade explorada pelas requeridas vem produzindo, nos últimos anos, demanda crescente por serviços públicos de saúde financiados pela União.

242. É certo que diversos fatores podem concorrer para os agravos mentais observados na população. Contudo, não se pretende sustentar que a totalidade dos atendimentos relacionados aos transtornos mencionados seja imputável às apostas. **O que se busca é o ressarcimento da parcela desses custos que, segundo critérios epidemiológicos reconhecidos pela ciência, seja atribuível à atividade econômica desenvolvida pelas requeridas.**

243. Assentada essa premissa, importa responder à seguinte indagação: uma vez reconhecida a responsabilidade das requeridas e seu dever de indenizar, como será possível quantificar o valor devido?

244. O *quantum debeatur* será apurado em fase própria de liquidação de sentença, nos termos do art. 509 do Código de Processo Civil. Para tanto, bastará a conjugação dos seguintes elementos:

- a) identificação dos custos efetivamente suportados pela União com os serviços, procedimentos, tratamentos e políticas públicas relacionados aos agravos de saúde reconhecidamente associados às apostas;
- b) determinação da chamada Fração Atribuível Populacional (FAP), relativamente a cada um dos agravos considerados;
- c) utilização das metodologias epidemiológicas internacionalmente reconhecidas para mensuração do impacto sanitário de fatores de risco sobre populações;
- d) identificação da parcela de responsabilidade atribuível a cada requerida, seja por meio da teoria do *market share*, seja, subsidiariamente, mediante responsabilização solidária.

245. A Fração Atribuível Populacional constitui instrumento epidemiológico amplamente utilizado para estimar qual proporção de determinada doença, agravo ou evento de saúde decorre de um fator de risco específico. No presente caso, sua aplicação permitirá identificar qual percentual dos atendimentos, tratamentos e demais custos arcados pelo SUS decorre estatisticamente da exposição da população aos produtos e serviços de apostas.

246. Em outras palavras, a epidemiologia não será utilizada apenas para comprovar o nexo causal coletivo entre as apostas e os agravos à saúde. Ela servirá igualmente para dimensionar, de forma racional e cientificamente fundamentada, qual parcela dos gastos públicos em saúde pode ser atribuída à atividade econômica explorada pelas demandadas.



247. A título de exemplo, a própria documentação produzida pelo Ministério da Saúde demonstra a magnitude desse fenômeno ao registrar que o Brasil possuía mais de 28 milhões de apostadores nos últimos doze meses, dos quais 10,9 milhões apresentavam padrão de risco ou problemático. Da mesma forma, a referida Nota Técnica destaca que a demanda por mecanismos de proteção já alcançou dimensão nacional, como dito acima, **registrando cerca de um milhão e trezentos mil de solicitações de auto exclusão realizadas por apostadores**. São dados que, exemplificativamente, demonstram a viabilidade de se determinar o FAP.

248. A FAP, portanto, baseada em diferenças absolutas, estima a proporção da doença ou evento relacionado à saúde que seria prevenido na população caso o fator de risco fosse eliminado. Ou seja, a fração atribuível de um fator de risco, em relação a determinada doença, pode determinar o quanto, percentualmente, dos gastos com aquela enfermidade decorrem de uma externalidade negativa. Por exemplo, se 20% (percentual hipotético) das depressões são decorrência dos transtornos relacionados ao jogo, e o custo do tratamento dessa doença, para a União, através do Sistema Único de Saúde, em determinado período, foi de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a fração atribuível ao jogo, no caso de depressão, seria de R\$ 200.000,00 (novecentos e cinquenta mil reais).

249. Assim, é justamente isso que a liquidação de sentença produzirá: primeiro a fração atribuível em relação a cada uma das doenças elencadas, depois a confrontação dessas com os custos despendidos pela União para o SUS, para o tratamento dessas enfermidades.

250. Em outras palavras, com o auxílio da epidemiologia mostra-se possível não somente estabelecer o nexo causal epidemiológico. Para além disso, e agora em liquidação de sentença, a epidemiologia poderá ser utilizada para pormenorizar qual o percentual de pessoas tratadas pelo SUS com gastos à União, que tiveram a enfermidade em decorrência da exploração da atividade de aposta.

251. Resta demonstrar a adequação da utilização da teoria do *market share* para individualizar a responsabilidade econômica de cada requerida. Tal teoria permite que a obrigação ressarcitória seja distribuída proporcionalmente à participação de cada empresa no mercado nacional de apostas, observando-se critérios objetivos relacionados ao volume de operações, faturamento, participação econômica e número de usuários alcançados.

252. A adoção desse critério mostra-se especialmente adequada porque os danos descritos nesta demanda decorrem precisamente de fenômeno de massa, produzido pela atuação simultânea de diversas empresas integrantes do mesmo setor econômico. Assim, quanto maior a participação de mercado da operadora, maior deverá ser sua contribuição para o ressarcimento dos danos causados aos cofres públicos.

253. Essa teoria, de criação e aplicação nos tribunais estadunidenses, foi utilizada no julgamento da apelação nº 70059502898 (nº 0142852-52.2014.8.21.7000 CNJ), pela 9ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, oportunidade em que aquele colegiado, por unanimidade, julgou parcialmente procedente ação ajuizada pela viúva de um fumante falecido em decorrência de doença atribuível ao tabaco, condenando a também empresa ré neste processo, Souza Cruz, ao pagamento de indenização à autora. No seu voto, o Desembargador Relator Eugênio Facchini Neto determinou que a Souza Cruz deverá pagar o valor da condenação de acordo com a “*média de participação da demandada no mercado de cigarros comuns no Rio Grande do Sul*” ao longo do período em que o falecido marido da autora fumou, utilizando-se, pois, da lógica adotada na doutrina do *market share liability*.

254. Considerada a relevância do precedente e a didática da explanação empreendida pelo Desembargador Facchini, pede-se vênha para transcrever o trecho do inteiro teor do acórdão em que o Relator discorre sobre o conceito e a origem da referida teoria:

A doutrina da *market share liability*, ou responsabilidade por quota de mercado, é uma espécie de teoria probabilística. Sua peculiaridade é que não procurou resolver dúvidas sobre a causalidade, mas sim sobre a autoria.

Tal doutrina foi aplicada, pela primeira vez, no famoso caso *Sindell v. Abbott Laboratories*, julgado pela Suprema Corte da Califórnia, em 1980. Tratava-se de julgar demanda envolvendo os efeitos danosos derivados da ingestão de medicamento contendo o princípio ativo denominado Diethylstilbestrol (mais conhecido pela sigla D.E.S.).

Referido princípio ativo era componente importante de medicamento utilizado por gestantes que tinham propensão a ter abortos espontâneos. O medicamento havia se revelado muito eficaz para ajudar as gestantes a levarem a gestação a termo e foi muito utilizado a partir de 1941 até 1971, quando a F.D.A. (*Food and Drug Administration* – agência americana que regula o setor) proibiu sua fabricação.



Em típico caso de development risk (risco de desenvolvimento), a evolução dos fatos revelou que muitas mulheres, frutos de tais gestações, tendiam a desenvolver câncer após 10 a 12 anos de incubação da doença. Uma dessas moças, chamada Sindell, moveu, então, uma demanda de responsabilidade civil (na verdade, uma class action) contra o laboratório Abbott e outros 10 fabricantes de remédios contendo tal princípio ativo. Examinando-se o caso particular da autora Sindell, como ela não tinha mais condições de demonstrar qual medicamento sua mãe havia efetivamente ingerido (ninguém guarda caixas de remédio, recibos de pagamento ou prescrições médicas durante anos a fio!), e não se sabendo, portanto, qual laboratório efetivamente tinha fabricado o medicamento que efetivamente causou os danos à autora, a solução adotada no referido acórdão foi no sentido de se condenar o laboratório Abbott e os demais a pagarem os danos na proporção de sua participação no mercado daquele remédio no Estado da Califórnia, no ano da gestação da autora. Portanto, mesmo sem se ter certeza sobre qual laboratório produziu o remédio, cujo princípio ativo comprovadamente teria causado os danos provados pela autora, responsabilizou-se o laboratório pela sua quota de mercado (market share liability).

Como se nota, no precedente norte-americano, a doutrina do market share liability foi utilizada para estabelecer a condenação conforme a quota de mercado do agente privado, mesmo havendo dúvidas quanto a ter sido aquele o laboratório responsável pela fabricação e comercialização do produto específico utilizado pela autora.

255. É justamente isso que se propõe seja determinado em sentença ao final desta fase de conhecimento, para futura quantificação em fase de liquidação: que as requeridas realizem os pagamentos do valor a ser ressarcido à União conforme as proporções das suas fatias no mercado brasileiro de apostas. Assim, quanto maior for o percentual de mercado que a empresa deteve ou detém, maior será a proporção que lhe caberá pagar a título de ressarcimento dos prejuízos causados.

256. Como ao final restará pormenorizado, a União pleiteia o ressarcimento dos gastos suportados com o tratamento de doenças atribuíveis ao cigarro correspondentes aos cinco anos pretéritos ao ajuizamento desta ação, além, claro, dos gastos futuros com o tratamento dessas doenças.

257. Tem-se que a utilização da teoria do *market share* para a individualização proporcional dos pagamentos a serem feitos a título de ressarcimento, no caso dos autos, é a melhor e mais equitativa forma de dividir os ônus que poderão advir da condenação das requeridas. Isso além de ser um padrão já adotado internacionalmente e que, também, já foi aplicado por Tribunal brasileiro.

258. Ademais, a utilização dessa teoria limita a indenização de cada uma à sua própria participação no mercado, fazendo com que nenhuma seja obrigada a pagar valores devidos pela outra e, da mesma forma, impossibilita o pagamento de valores em nome de outras empresas, que possam também ter explorado a atividade durante o período de tempo em questão.

259. Nada obstante, caso este Juízo não entenda adequada a aplicação da doutrina da responsabilização pelas fatias de mercado à espécie, pugna-se pela condenação de todas as requeridas em regime de solidariedade, nos termos do art. 942 do Código Civil de 2002, *in verbis*:

Art. 942 Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação. (grifou-se)

260. Com efeito, conforme destacado ao longo desta petição, as empresas rés, para além de serem as responsáveis pela exploração de apostas cujo consumo resultou e ainda resulta em danos à União, adotaram um padrão homogêneo de conduta no curso do tempo, exercendo de forma abusiva a sua atividade econômica e, inequivocamente, desbordando dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico pátrio. Sob esse critério legal, poderá a União legalmente exigir de qualquer requerida o ressarcimento integral do prejuízo causado.

261. Nessa hipótese, eventuais discussões sobre o grau de participação de cada ré em relação ao evento danoso deverão ser tratadas em outro processo, mediante ação de regresso a ser promovida por qualquer empresa que reparou o dano, em relação à outra. O que não é admissível é que, por estarem discutindo entre si as partes responsáveis pelo dano, fique desamparado aquele que o suportou e segue suportando.

262. Dessa forma, caso não se entenda adequada a aplicação da teoria da responsabilidade por participação de mercado, requer-se, subsidiariamente, o reconhecimento da responsabilidade solidária das requeridas, nos termos do art. 942 do



Código Civil. Com efeito, como se viu, os elementos constantes dos autos demonstram que as demandadas participam de um mesmo contexto econômico e contribuíram conjuntamente para a produção dos danos aqui discutidos, por intermédio de práticas de indução ao consumo, estratégias de publicidade agressiva, exploração de mecanismos de design voltados ao aumento da permanência dos usuários e outras condutas amplamente descritas nos documentos técnicos juntados aos autos.

263. Por todo o exposto neste tópico, denota-se que a quantificação dos danos e, assim, do montante a ser ressarcido, é plenamente viável, ante a existência das informações e meios de obtenção de dados necessários a tanto. Nada obstante, certamente se trata de tarefa complexa, a envolver diversos fatores e opções de cálculos e fórmulas a serem decididas pelo juízo. Assim sendo, tem-se que o caso em tela é hipótese clássica a demandar a liquidação de sentença, pelo procedimento comum, nos termos do art. 509 do CPC:

Art. 509. Quando a sentença condenar ao pagamento de quantia ilíquida, proceder-se-á à sua liquidação, a requerimento do credor ou do devedor:

I – por arbitramento, quando determinado pela sentença, convencionado pelas partes ou exigido pela natureza do objeto da liquidação;

II - pelo procedimento comum, quando houver necessidade de alegar e provar fato novo

264. A propósito do “fato novo”, mencionado no dispositivo, para que não se deixe azo à promoção de confusões, oportuna a transcrição de brevíssima lição de Daniel Amorim Assumpção Neves (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manuel de direito processual civil. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 794.):

Deve ser evitada na conceituação de fato novo a confusão quanto ao momento em que o fato ocorreu, sendo inadmissível confundir fato novo com fato superveniente. O fato novo pode ter ocorrido antes, durante ou depois da demanda judicial donde se produziu o título executivo ilíquido, não sendo o momento um critério correto para conceituar o fenômeno processual. **Por fato novo deve-se entender aquele que não foi objeto de análise e decisão no processo no qual foi formado o título executivo que se busca liquidar. A novidade, portanto, não é temporal, mas diz respeito ao próprio Poder Judiciário, que pela primeira vez enfrentará e decidirá determinados fatos referentes ao quantum debeatur.**

265. Ainda a respeito da liquidação de sentença ante a complexidade da quantificação do dano, importante observar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DO CPC/1973. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E COMPENSAÇÃO POR DANO MORAL. COBRANÇAS INDEVIDAS. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. PEDIDO GENÉRICO. POSSIBILIDADE. INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRETENSÃO AUTURAL. VALOR DA CAUSA. QUANTIA SIMBÓLICA E PROVISÓRIA.

1. Ação ajuizada em 16/12/2013. Recurso especial interposto em 14/05/2014. Autos atribuídos a esta Relatora em 25/08/2016.

2. Aplicação do CPC/73, a teor do Enunciado Administrativo n. 2/STJ. É pacífica a jurisprudência desta Corte genérico de compensação por dano moral, cujo arbitramento compete exclusivamente ao juiz, mediante o seu prudente arbítrio.

**3. Na hipótese em que for extremamente difícil a imediata mensuração do quantum devido a título de dano material - por depender de complexos cálculos contábeis -, admite-se a formulação de pedido genérico, desde que a pretensão autoral esteja corretamente individualizada, constando na inicial elementos que permitam, no decorrer do processo, a adequada quantificação do prejuízo patrimonial.**

Em se tratando de pedido genérico, o valor da causa pode ser estimado em quantia simbólica e provisória, passível de posterior adequação ao valor apurado na sentença ou no procedimento de liquidação.

Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1534559/SP, Terceira Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 01/12/2016 – grifou-se)

266. Por todo o exposto, evidencia-se que a quantificação dos danos materiais suportados pela União é plenamente viável, havendo metodologias científicas, bases de dados públicas e instrumentos epidemiológicos aptos a permitir a precisa identificação do valor devido, razão pela qual a presente demanda configura hipótese clássica de liquidação de sentença, por procedimento comum, nos termos do art. 509, II, do Código de Processo Civil.



## VI. 2 MODULAÇÃO TEMPORAL DO PEDIDO DE RESSARCIMENTO DOS DANOS MATERIAIS – PRESTAÇÕES FUTURAS

267. Segundo a regra geral do art. 189 do Código Civil, o termo *a quo* da prescrição coincide com o momento da violação do direito. Veja-se: *Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.*

268. Quando se trata de responsabilidade civil, no entanto, nem sempre uma ação antecedente (seja ela lícita ou ilícita) produz danos imediatos. Com efeito, inúmeras hipóteses de responsabilidade civil caracterizam-se justamente pela existência de um intervalo temporal entre a prática da conduta geradora de risco e a efetiva produção dos danos indenizáveis. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de contaminação ambiental, exposição a agentes tóxicos, doenças ocupacionais de manifestação tardia e demais eventos em que a lesão somente se materializa ou se torna cognoscível após considerável lapso temporal.

269. É essa, outrossim, a situação do presente caso. Restou demonstrado na presente inicial que os efeitos sanitários, psicológicos e psicossociais associados às apostas não se exaurem no momento da realização da aposta ou da exploração da atividade econômica. Ao contrário, constituem danos progressivos, cumulativos e frequentemente diferidos no tempo.

270. A NOTA TÉCNICA Nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), elaborada pelo Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas do Ministério da Saúde, registra expressamente que o transtorno do jogo é uma dependência comportamental reconhecida pelos principais sistemas classificatórios internacionais e que seu desenvolvimento decorre de processos neurobiológicos graduais associados à exposição continuada às apostas. O mesmo documento destaca que “o comportamento aditivo resulta da interação entre características estruturais e do design das próprias apostas e mecanismos neurobiológicos comuns a qualquer indivíduo”, sendo que “a progressão do comportamento de apostas sensibiliza essa via e incentiva o sistema relacionado à motivação para jogar”.

271. Trata-se, portanto, de processo patológico cuja consolidação ocorre ao longo do tempo, de modo semelhante ao que se observa em outras formas de dependência. Assim, os danos cuja reparação é postulada nesta ação não são instantâneos nem estão confinados a um único evento pretérito. Os custos públicos continuam sendo produzidos diariamente e se renovam a cada novo atendimento, tratamento, internação, acompanhamento ambulatorial ou intervenção psicossocial financiada pela União.

272. Reeforçam o presente argumento, aliás, as **políticas de busca ativa por pessoas com comportamento de jogo problemático**, as quais já ocorrem desde dezembro de 2025, a partir de dados compartilhados pelos Ministério da Fazenda, de Justiça e Segurança Pública e pela Receita Federal. Em recente coletiva a jornalistas (íntegra disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2026/09/26/ministerio-da-saude-fara-busca-ativa-por-apostadores-apos-fim-das-bets.htm>), anunciou o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, “o uso da rede do programa Meu SUS Digital e de teleatendimentos para oferecer atendimento em saúde mental a pessoas que tiverem dificuldades com a mudança nas regras das apostas, além de familiares de apostadores” - isto é, reconhece-se a necessidade de atendimento e acompanhamento desse público mesmo após as medidas recém anunciadas de extinção desse serviço em território nacional, o que corrobora com o **efeito progressivo e continuado do dano**.

273. Nessa esteira, os dados produzidos pelo Ministério da Saúde demonstram que o problema possui caráter progressivo e continuado, sendo que os próprios órgãos públicos especializados somente nos últimos anos passaram a reunir volume suficiente de evidências empíricas para dimensionar adequadamente seus impactos sobre a saúde pública. A Nota Técnica SEI nº 6299/2026/MF, expedida pela Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, assinala que os estudos recentemente produzidos identificaram deterioração relevante dos indicadores econômicos e sociais após o ingresso dos indivíduos na atividade de apostas, inclusive aumento da inadimplência, redução da liquidez financeira e agravamento de vulnerabilidades econômicas com repercussões diretas sobre a saúde mental dos usuários e de seus familiares.

274. Ademais, nas hipóteses de dano continuado, o termo *a quo* nasce a cada dia em que o direito é violado:

"O prazo prescricional para a ação de indenização por violação ao uso indevido de marca é quinquenal. Porém, o termo *a quo* nasce a cada dia em que o direito é violado. De fato, se a violação do direito é continuada, de tal forma que os atos se sucedam em sequência, a prescrição ocorre do último deles, mas se cada ato reflete uma ação independente, a prescrição alcança cada um, destacadamente. (PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. 25a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 585)" (STJ, REsp 1.320.842/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, 4ª T, DJe de 1º/07/2013 - grifou-se)



275. Ademais, pelas mesmas razões, a condenação das rés ao pagamento de prestações indenizatórias periódicas futuras, **enquanto se verificar a ocorrência dos danos apontados nessa demanda**. Isso, inclusive, em respeito ao princípio da reparação integral do dano, concretizado no art. 944 do Código Civil.

276. A quantificação do pagamento dessas prestações periódicas futuras tem sua viabilidade assentada nos mesmos fundamentos acima expostos para a liquidação dos danos já aferidos (tratamentos já pagos) ou aferíveis no curso do trâmite dessa ação. Trata-se apenas de, ano a ano, colherem-se os valores despendidos pela União com tratamentos das doenças objeto dessa demanda e os agregar às demais variáveis, quais sejam: a fração atribuível populacional de cada doença e a fatia de mercado de cada grupo econômico demandado (se não estabelecida condenação solidária).

277. Por fim, destaca-se que o pagamento de prestações periódicas futuras enquanto verificável dano é o único meio de efetivamente internalizar as externalidades negativas produzidas pelas requeridas, pois do contrário essa internalização restaria delimitada em um período de tempo, permitindo-se, em seguida, que a sociedade voltasse a custear gastos que são próprios da atividade econômica desenvolvida pelas demandadas.

### VI.3 DA ESTIMATIVA DE CUSTOS EFETIVAMENTE SUPOSTADOS PELO SUS. NOTÓRIA PROTEÇÃO NORMATIVA INSUFICIENTE.

278. Por fim, o tema em torno do ressarcimento à União pelos custos efetivamente suportados pelo Sistema a Único de Saúde com as atividades perigosas traz à tona duas importantes discussões.

279. A primeira diz respeito à **notória insuficiência da previsão** feita pelo legislador, ao reservar um percentual da produto da arrecadação para o Ministério da Saúde para arcar com tais custos - **tão somente 0,12%** -, entre outras destinações. Confira-se os termos do art. 30, §1º-A da Lei Federal n. 13.756/18, com a então redação que lhe deu o art. 51 da Lei nº 14.790/2026:

"At. 30 (...) § 1º-A **Do produto da arrecadação** após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo, 88% (oitenta e oito por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, e **12% (doze por cento) terão as seguintes destinações:**

**I** - 10% (dez por cento) para a área de educação, conforme ato do Ministério da Educação, por meio da seguinte decomposição:

a) 6,50% (seis inteiros e cinquenta centésimos por cento) destinados às escolas de educação básica das redes públicas estaduais e municipais, incluídas aquelas que atendem às modalidades de educação profissional e tecnológica, educação de jovens e adultos, educação escolar indígena, educação quilombola, educação do campo, educação especial inclusiva e educação bilíngue de surdos, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estabelecido pela [Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009](#);

b) 3,50% (três inteiros e cinquenta centésimos por cento) às escolas técnicas públicas de nível médio;

**II** - 13,60% (treze inteiros e sessenta centésimos por cento) para a área da segurança pública, por meio da seguinte decomposição:

a) 12,60% (doze inteiros e sessenta centésimos por cento) ao FNSP;

b) 1% (um por cento) ao Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron);

**III** - 36% (trinta e seis por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição:

a) 7,30% (sete inteiros e trinta centésimos por cento) às entidades do Sistema Nacional do Esporte, observado o disposto no [art. 11 da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023](#) (Lei Geral do Esporte), e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática esportiva sediada no País, em contrapartida ao uso de suas denominações, seus apelidos esportivos, suas imagens, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa;

b) 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao COB;

c) 1,30% (um inteiro e trinta centésimos por cento) ao CPB;

d) 0,70% (setenta centésimos por cento) ao CBC;

e) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDE;

f) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDU;

g) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao CBCP;

h) 22,20% (vinte e dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao Ministério do Esporte;



i) 0,70% (setenta centésimos por cento) às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal;

j) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao Comitê Brasileiro do Esporte Master (CBEM);

IV-A - 10% (dez por cento) para a seguridade social;

V - 28% (vinte e oito por cento) para a área do turismo, por meio da seguinte decomposição:

a) 5,60% (cinco inteiros e sessenta centésimos por cento) à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur);

b) 22,40% (vinte e dois inteiros e quarenta centésimos por cento) ao Ministério do Turismo;

**VI - 1% (um por cento) para o Ministério da Saúde, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos, nas áreas de saúde;** (grifou-se)

280. Esse percentual (1% de 12%, ou seja, 0,12% da arrecadação) de nítido caráter compensatório, representou cerca de R\$ 50 milhões no último exercício. Não obstante, tal conforme estimado pelo Ministério da Saúde, os valores efetivamente suportados pelo SUS com “medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos” **foram, na realidade, muito superiores** ao previsto - quantia que será devidamente apurada em fase de liquidação:

281. Tal quadro, de evidente descompasso e proteção insuficiente do direito constitucional à saúde, atrai a necessidade de aplicação do método de interpretação que a doutrina denomina de “controle de fatos e prognoses legislativos”, viável na via incidental. Nesse sentido, vale destacar as lições há muito difundidas pelo Ministro Gilmar Mendes quanto ao tema:

“Em verdade, há muito vem parte da dogmática apontando para a **inevitabilidade da apreciação de dados da realidade no processo de interpretação e de aplicação da lei como elemento trivial a própria metodologia jurídica** (...) A manifesta inconsistência do prognóstico estabelecido pelo legislador ressaltava que a decisão adotada não protegia o interesse público (...)

### 3.3 Controle das Prognoses Legislativas

No que respeita aos “eventos futuros”, **entende-se que a decisão sobre a legitimidade ou a ilegitimidade de uma dada lei depende da confirmação de um prognóstico fixado pelo legislador ou da provável verificação de um dado evento (...)**

### 3.4 Consequências da Verificação do Déficit na Fixação de Fatos e Prognoses pelo Legislador

Cumprindo indagar sobre quando eventual déficit na análise dos fatos verificados por parte do órgão legislativo acarreta a ilegitimidade da lei.

Se se constata que a verificação dos fatos levada a efeito pelo legislador é incorreta numa decisão de caráter restritivo, então deverá o Tribunal dispor de outra alternativa que não a da declaração de sua inconstitucionalidade

Em verdade, tal como já apontado, a competência do Tribunal para examinar os fatos e prognoses legislativos advém da própria competência que lhe é constitucionalmente reconhecida para proceder à aferição de leis ou atos normativos em face do parâmetro constitucional. Uma vinculação estrita do órgão judicial aos fatos e prognoses legislativos fixados pelo legislador acabaria, em muitos casos, por nulificar o significado do controle de constitucionalidade. (MENDES, G. F. “Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial.” In: *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade – Estudos de direito constitucional*. São Paulo: Cesobast Editor, IBDC, 1998).

282. Na mesma medida, nota-se Supremo Tribunal Federal possui entendimento segundo o qual “existindo déficit na análise dos fatos verificados por parte do Poder Legislativo, ou seja, **constatado que a verificação dos fatos levada a efeito pelo legislador é incorreta ou se mostra patentemente insuficiente**, (...) então o Tribunal deve declarar a inconstitucionalidade da medida questionada.” (ADI 7925, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 08-05-2026).

## VI.4 DO DANO MORAL COLETIVO

### *Conceituação e Configuração no Caso em Questão*

283. Como se sabe, o dano moral coletivo encontra explícita previsão legal no art. 1º da LACP, nos seguintes termos:

versapiens.agu.gov.br/apps/tarefas/administrativo/compartilhadas/outros-usuarios/tarefa/315118542/documento/4634432484/(compo... 62/78



Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos **morais** e patrimoniais causados:

(...) II - ao **consumidor**

(...) IV - a qualquer **outro interesse difuso ou coletivo**

284. Assim, o dano pode ser dividido em patrimonial e moral, de acordo com o critério dos reflexos na esfera jurídica atingida, conforme trata Carlos Alberto Bittar:

Permite essa classificação alcançar-se o âmago da composição da teoria do dano, dividindo-se este em material ou moral, consoante se manifeste no aspecto patrimonial (ou pecuniário) da esfera jurídica lesada. Com isso, têm-se em conta as duas facetas básicas da esfera jurídica dos entes personalizados, a material e a moral, compreendida na primeira o acervo dotado de economicidade, na segunda, **o conjunto de valores reconhecidos como integrantes das veias afetiva (ou sentimental), intelectual (de percepção e de entendimento) e valorativa (individual e social) da personalidade [...]** (BITTAR, Carlos Alberto. Reparação Civil por Danos Morais, S. Paulo, RT, 1993.)

285. O dano moral coletivo é, por sua vez, a ofensa a valores fundamentais da sociedade ou de uma determinada comunidade, ou, no dizer de Carlos Alberto Bittar Filho, é a *"injunta lesão da esfera moral de dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos"* (BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro).

286. Para Xisto Tiago de Medeiros Neto, o dano moral coletivo:

"...corresponde à **lesão injusta e intolerável a interesses difusos ou direitos titularizados pela coletividade** (considerada como um todo ou em qualquer de suas expressões – grupos, classes ou categoriais de pessoas), os quais possuem **natureza extrapatrimonial, refletindo valores e bens fundamentais para a sociedade [...]**" (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano Moral Coletivo. São Paulo: LTr. 2. ed. 2007. p. 137)

287. Essa também é a posição do Superior Tribunal de Justiça quando afirma existir dano extrapatrimonial de ordem coletiva nas hipóteses em que o ato *"agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva"* (REsp 1502967 - Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 14/8/2018). Aliás, em outra oportunidade, esse Tribunal assim também já decidiu:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO DO CONSUMIDOR. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CADASTRO DE PASSAGEM. LICITUDE. COMUNICAÇÃO PRÉVIA DO CONSUMIDOR. IMPRESCINDIBILIDADE. ART. 43, §2º DO CDC. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO. RESPONSABILIDADE DA MANTENEDORA DO CADASTRO. DANO MORAL COLETIVO. NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. Ação civil pública questionando a legalidade, à luz das normas protetivas do Código de Defesa do Consumidor, tanto da manutenção do chamado "cadastro de passagem" ou "cadastro de consultas anteriores" quanto da utilização das informações neles inseridas como justificativa para a restrição de crédito solicitado por consumidores. 2. Acórdão recorrido que, confirmando a sentença primeva, julgou improcedente o pedido inicial. 3. O "cadastro de passagem" ou "cadastro de consultas anteriores" é um banco de dados de consumo no qual os comerciantes registram consultas feitas a respeito do histórico de crédito de consumidores que com eles tenham realizado tratativas ou solicitado informações gerais sobre condições de financiamento ou crediário. 4. A despeito de ser lícita a manutenção do cadastro de passagem, que é banco de dados de natureza neutra, ela está subordinada, como ocorre com todo e qualquer banco de dados ou cadastro de consumo, às exigências previstas no art. 43 do CDC. 5. A disponibilização das informações constantes de tal banco de dados - que ali foram inseridas sem prévia solicitação das pessoas a elas relacionadas - só é permitida, a teor do que expressamente dispõe o § 2º do art. 43 do CDC, após ser comunicado por escrito o consumidor de sua respectiva inclusão cadastral. 6. No caso, restou evidenciada a ausência de comunicação prévia dos consumidores que tiveram seus dados inseridos no cadastro de passagem objeto da controvérsia. Tal prática, e não o cadastro de passagem em si, é que se revela ilegal, mesmo porque, sem ter ciência da própria existência de registros em seu nome, fica o consumidor indiretamente impedido de solicitar "acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele" (art. 43, caput, do CDC) e de, consequentemente, exigir a imediata correção de eventual inexatidão, prerrogativa que lhe é expressamente assegurada pelo § 3º do próprio art. 43 do CDC. 7. A responsabilidade de adequar-se ao comando inserto no art. 43, § 2º, do CDC é exclusiva da mantenedora do banco de dados ora questionado. É sobre ela, por isso, que devem recair tanto a obrigação de abstenção da prática aqui reconhecida



como ilícita quanto a obrigação de reparar e compensar eventuais prejuízos de ordem material e moral que, comprovadamente, tenham sido suportados por consumidores em virtude de injusta negativa de concessão de crédito fundada única e exclusivamente nas anotações constantes do chamado "cadastro de passagem". 8. O dano moral coletivo, compreendido como o resultado de uma lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, se dá quando a conduta agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva (arts. 1º da Lei nº 7.347/1985, 6º, VI, do CDC e 944 do CC, bem como Enunciado nº 456 da V Jornada de Direito Civil). 9. Não basta a mera infringência à lei ou ao contrato para a caracterização do dano moral coletivo. É essencial que o ato antijurídico praticado atinja alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais. Com efeito, para não haver o seu desvirtuamento, a banalização deve ser evitada. 10. Na hipótese, o simples fato de a mantenedora do "cadastro de passagem" não ter se desincumbido do ônus de providenciar a comunicação prévia do consumidor que teve seus dados ali incluídos, ainda que tenha representado ofensa ao comando legal do § 2º do art. 43 do CDC, passou ao largo de produzir sofrimentos, intranquilidade social ou alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva, descaracterizando, assim, o dano moral coletivo. 11. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1726270/BA, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Rel. p/ Acórdão Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, 3ª TURMA, DJe 07/02/2019)

288. Vale dizer, o dano moral coletivo surge diante de uma **violação injusta e intolerável de valores fundamentais titularizados pela coletividade considerada, provocando repulsa e indignação na consciência coletiva.**

289. No caso ora em apreço, o que se demonstrou ao longo de toda a presente manifestação é que a atividade normalmente desenvolvida pelas demandadas, pela simples exploração no mercado de um serviço que causa dano como externalidade negativa, violou injustamente valores essenciais da sociedade brasileira, o que denota uma forma nociva e abusiva de implementação da liberdade de atuação no mercado. Assim, para além das despesas médicas acarretadas ao SUS, os fatos demonstram que a conduta das empresas rés acarretou danos a uma teia de direitos imateriais da coletividade, como abaixo melhor se apontará.

#### ***Da violação ao valor social da saúde pública da população brasileira***

290. Consoante já apontado, as diversas manifestações técnicas produzidas pelos diferentes órgãos federais afetados à questão bem demonstram que a atividade explorada pelas rés produz danos que ultrapassam largamente a esfera individual dos usuários considerados, alcançando um dos mais relevantes patrimônios imateriais de qualquer coletividade: a saúde pública.

291. A NOTA TÉCNICA Nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), elaborada pelo Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas do Ministério da Saúde (DESMAD/SAES/MS), concluiu expressamente que os impactos observados não constituem efeitos secundários acidentais da atividade econômica, mas decorrem do próprio produto ofertado e da forma como ele é concebido e comercializado. Assinala o documento:

**“As evidências disponíveis apontam os impactos à saúde mental associados às apostas são inerentes à própria existência desse produto e as características que o estruturam, não sendo possível dissociar este desfecho dos próprios mecanismos responsáveis pela retenção e propagação desta atividade.”**

292. Mais adiante, no mesmo documento, o Ministério da Saúde reforça:

**“O que os dados mostram é que o risco das apostas online vem do próprio desenho dos produtos e a forma como são apresentados e comercializados aos usuários. Esse risco também não fica só com quem já tem transtorno do jogo diagnosticado. Os mecanismos neurobiológicos envolvidos são os mesmos pra qualquer pessoa exposta ao produto, o que muda é o quanto cada uma é suscetível.”**

293. A constatação é particularmente relevante porque demonstra que a lesão coletiva não decorre essencialmente de vulnerabilidades individuais pré-existentes, mas de mecanismos estruturais incorporados ao próprio modelo de exploração econômica das apostas. Não por outra razão, a mesma Nota Técnica registra que:

**“O número de atendimentos realizados no SUS para os CID F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Aposta) no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2025 cresceu cerca de 140%”.**



294. No mesmo sentido, a Nota Técnica SEI nº 6299/2026/MF, expedida pela Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, reconhece que a expansão das apostas, e seus efeitos financeiros, também produz reflexos significativos sobre a saúde mental dos indivíduos e sobre o bem-estar familiar, além de afetar a própria política pública de saúde, qualificando o fenômeno como questão de inequívoco interesse público. Senão vejamos:

Os reflexos sobre saúde mental adicionam outra dimensão ao problema. A OMS e o Ministério da Saúde reconhecem **os transtornos relacionados ao jogo e suas associações com ansiedade, transtornos de humor, problemas familiares, autolesão e suicídio**. Esses efeitos podem gerar custos não apenas para os indivíduos diretamente envolvidos, mas também para suas **famílias e para as políticas públicas de assistência e saúde**. Esses elementos são particularmente relevantes em um País no qual parcela expressiva da população possui baixa renda e limitada capacidade de absorção de perdas financeiras. Nessas circunstâncias, a expansão e a ampla disponibilidade de produtos de aposta **podem afetar de forma desproporcional indivíduos que apresentam menor capacidade econômica para suportar seus efeitos adversos**.

295. Resta, claro, assim, que os efeitos deletérios das apostas não atingem apenas os usuários individualmente considerados, mas a saúde, notadamente a mental, de toda a coletividade.

296. Como sabemos, a saúde da população constitui valor essencial compartilhado pela coletividade, consoante o art. 196 da CRFB. Quando uma atividade econômica é capaz de produzir, em escala nacional, aumento expressivo de transtornos comportamentais, dependência psicológica e aumento relevante dos serviços públicos de saúde, há inequívoca lesão à essa esfera moral coletiva.

#### ***Da violação ao valor social da dignidade da pessoa humana - proteção da vida***

297. As evidências constantes dos autos revelam também que os efeitos das apostas não se limitam ao adoecimento psicológico, alcançando o próprio valor fundamental da vida humana.

298. A mesma Nota Técnica do Ministério da Saúde afirma outrossim que:

“A **associação entre apostas e comportamento** suicida é consistente, dose-dependente e evidenciada mesmo quando não há comorbidades.” (...)

“A maior metanálise disponível — 107 estudos, 25 países e cerca de 4,7 milhões de participantes — mantém a associação com ideação e tentativas de suicídio mesmo após ajuste para variáveis de confusão (...) e a **mortalidade por suicídio é cerca de 15 vezes maior entre pessoas com o transtorno do jogo**.”

299. Mais adiante, conclui:

“o acesso e a comercialização desse produto, em especial em seu formato online, vêm se associando a um risco significativo de prejuízo à saúde mental, principalmente ao dano mais grave de todos, o suicídio.”

300. A exploração econômica de atividade reconhecidamente associada ao aumento do risco de mortes autoinfligidas traduz agressão grave a um dos valores fundantes da ordem constitucional brasileira, a saber, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB). A dignidade da pessoa humana expressa o reconhecimento de que cada ser humano possui valor intrínseco e merece condições mínimas para desenvolver livremente sua personalidade, preservar sua integridade física e psíquica, e sua própria existência. Ademais, a vida, no Estado Democrático de Direito, não é concebida apenas como existência biológica, mas como vida digna, protegida contra situações que comprometam a saúde física, a saúde mental, a integridade psicológica, a autonomia e as condições materiais indispensáveis ao florescimento humano

301. Por essa razão, a dignidade funciona simultaneamente como fundamento, finalidade e limite das atividades econômicas, impedindo que a pessoa seja reduzida à condição de mero instrumento de obtenção de lucro ou vantagem econômica.

302. O sofrimento social produzido por essa realidade não se restringe aos indivíduos diretamente afetados, alcançando famílias, comunidades e instituições públicas, configurando inequívoca lesão transindividual. Trata-se de valor que transcende interesses individuais e integra o patrimônio moral compartilhado pela coletividade brasileira.

#### ***Da violação ao valor social da proteção da família***



303. Como também já delineado, os danos produzidos pelas apostas não recaem exclusivamente sobre os apostadores, irradiando-se para seus núcleos familiares.

304. A Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, no documento já referido, estimou que:

“as apostas tenham provocado, em 2025, **saída líquida de aproximadamente R\$ 62,5 bilhões dos orçamentos familiares brasileiros**”, registrando ainda que “essa transferência de recursos reduz a disponibilidade financeira das famílias para o cumprimento de suas obrigações e pode ampliar situações de vulnerabilidade econômica”.

305. Na mesma linha, o Ministério da Saúde:

“O dano vai além da própria pessoa com problemas de aposta, **afetando, em média, outras 6 pessoas.**”  
“**Filhos** de pessoas com jogo problemático apresentam **risco aumentado de suicídio**, além de outros agravos à saúde mental (...). Além disso, sabe-se que o jogo problemático associa-se a maior risco de **violência familiar**, inclusive por parceiro.”

306. Como se sabe, a família ocupa posição de absoluta centralidade no sistema constitucional brasileiro, sendo reconhecida pela Constituição da República não apenas como espaço privado de convivência afetiva, mas como verdadeira instituição fundamental para a preservação da dignidade da pessoa humana e para a própria estabilidade da ordem social (art. 226 da CRFB). A proteção da família transcende, assim, os interesses individuais de seus membros e converte-se em autêntico valor constitucional coletivo, indispensável à realização dos objetivos fundamentais da República.

307. Atinge-se, assim, outro valor que transcende interesses individuais e integra o patrimônio moral comum da sociedade: a preservação da estabilidade familiar, da convivência doméstica e da segurança econômica dos lares brasileiros.

#### ***Da violação ao valor social da proteção integral da infância e da juventude***

Ademais, as crianças e adolescentes vêm sendo expostos de forma reiterada ao ambiente das apostas e às estratégias de marketing utilizadas pelas operadoras, a despeito da vedação imposta pela Lei nº 15.211/2025 - ECA Digital.

A SENACON/MJSP, por intermédio da INFORMAÇÕES Nº 02282/2026/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, identificou que: “diversas publicidades estão sendo realizadas por influenciadores menores de 18 anos (mirins), **direcionadas para crianças e adolescentes**”. A mesma documentação registra denúncia apresentada pelo Instituto Alana envolvendo publicidade de apostas realizada por influenciadores infantis em redes sociais.

308. Por sua vez, a Secretaria Nacional de Direitos Digitais, do Ministério da Justiça, informou ter identificado (INFORMAÇÕES Nº 02282/2026/CONJUR-MJSP/CGU/AGU): “*sites e aplicativos de apostas de quota fixa potencialmente acessíveis ao público infantojuvenil*”.

309. O próprio Ministério da Saúde apontou também, na Nota Técnica já referenciada, que: “*os **adolescentes se destacaram como grupo particularmente vulnerável: entre os que apostaram no último ano, 55,2% apresentavam padrão de risco ou problemático.***”

310. A proteção da infância e da juventude também constitui valor fundante da ordem constitucional brasileira, de acordo com o art. 227 da CRFB. A exploração econômica de atividade reconhecidamente associada à dependência comportamental, com estratégias de comunicação capazes de alcançar menores de idade, representa lesão direta também a esse patrimônio moral da coletividade.

#### ***Da violação ao valor social da confiança, da transparência e da boa-fé nas relações de consumo***

311. Também se apontou que os ambientes digitais das apostas são estruturados mediante mecanismos destinados a influenciar e manipular comportamentos de consumo. Segundo o Ministério da Saúde, como já mencionado:

“A arquitetura das plataformas (**dark patterns**) **desequilibra a decisão do usuário** de modo sistemático.” (...)  
“Mecanismos como **nagging** e **sludging** **facilitam depósitos e dificultam saques, pausas e encerramento de conta.**” (...)



“Essas são estratégias cujo objetivo final é **maximizar o tempo de uso e aumentar os valores gastos** pelos usuários.”

312. Mais adiante, a Nota Técnica afirma que tais mecanismos: *“exploram vieses cognitivos comuns a todo ser humano e **manipulam o consumidor a tomar decisões de alto risco**”*.

313. A lesão produzida não é meramente individual. O que se compromete é a confiança coletiva depositada pela sociedade na existência de relações de consumo transparentes, leais e compatíveis com a boa-fé objetiva, valor também constitucional, nos termos do art. 170, V, da CRFB.

#### ***Da violação ao valor social da proteção dos vulneráveis e da solidariedade social***

314. Outro aspecto particularmente grave reside na concentração dos efeitos nocivos justamente sobre os segmentos mais vulneráveis da população.

315. A Nota Técnica nº 6299/2026 do Ministério da Fazenda conclui: *“as apostas não apenas **atraem indivíduos que já se encontram em situação de maior vulnerabilidade financeira**, mas também podem contribuir para o agravamento dessa condição.*”

316. E observa que, nesse contexto: *“os recursos destinados às apostas podem competir diretamente com despesas essenciais, como **alimentação, habitação, transporte, pagamento de dívidas e outras necessidades básicas**.”*

Até mesmo o Banco Central (Ofício 33798/2026-BCB/PGBC) ressaltou que:

a experiência observada desde a expansão das apostas de quota fixa segue revelando insuficiência das salvaguardas para proteger consumidores vulneráveis, prevenir superendividamento, resguardar o mínimo existencial, proteger o risco de comprometimento da integridade do Sistema Financeiro Nacional (SFN), mitigar riscos de fraude e assegurar padrões adequados de proteção ao consumidor financeiro.

317. Paralelamente, os documentos da SENACON, da SEDIGI e do Ministério da Saúde registram que aproximadamente cinco milhões de beneficiários do Bolsa Família transferiram bilhões de reais para plataformas de apostas.

318. A exploração econômica de atividade que se expande à custa do aprofundamento da vulnerabilidade econômica de milhões de famílias representa afronta ao valor coletivo da solidariedade social e ao compromisso constitucional de proteção dos mais frágeis. Vale apontar que o art. 203, VI, da CRFB estabelece que *“a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos...a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.”*

#### ***Da violação ao valor social da estabilidade e da própria ordem econômica***

319. Por fim, os efeitos da atividade extrapolam os consumidores diretamente envolvidos e alcançam a coletividade sob a perspectiva macroeconômica.

320. A Nota Técnica do Ministério da Fazenda registra, como dito:

“as apostas tenham provocado, em 2025, saída líquida de aproximadamente R\$ 62,5 bilhões dos orçamentos familiares brasileiros”.

(...) “a probabilidade de o indivíduo apresentar dívida vencida há pelo menos 90 dias aumenta 3,7 pontos percentuais” e que a inadimplência no cartão de crédito aumenta “38,7%”.

321. Também aponta que:

“Os efeitos associados às apostas de quotas fixas **não se restringem à inadimplência**, há também **impacto na liquidez financeira** do indivíduo. Carvalho et al. (2026) identificam **redução de aproximadamente 43% na variação mensal dos saldos bancários dos indivíduos** após o início da prática de apostas, indicando diminuição relevante da liquidez financeira disponível para **consumo, poupança e formação de reservas de**



**emergência.** A consequência é uma redução da resiliência financeira das famílias, com a redução do colchão financeiro disponível para assegurar o funcionamento cotidiano e a estabilidade econômica das famílias”.

322. Além disso, conclui que:

“as apostas podem ter **reduzido a atividade econômica nacional entre R\$ 120 bilhões e R\$ 141 bilhões em 2025**”, enquanto “os efeitos da inadimplência associados às apostas on-line retiraram aproximadamente R\$ 143 bilhões do comércio varejista”.

323. A própria Nota Técnica sintetiza que:

“os efeitos econômicos das apostas podem extrapolar a esfera individual dos apostadores, alcançando o consumo das famílias, o mercado de crédito e a dinâmica econômica em sentido mais amplo.”

324. Não se está, portanto, diante de meros prejuízos patrimoniais fragmentados. A atividade gera abalo difundido sobre a saúde financeira das famílias brasileiras, sobre a circulação de riquezas e sobre a própria ordem econômica constitucionalmente protegida (art. 170 da CRFB)

325. Ante todo o exposto, não restam dúvidas que a conduta das empresas réis acarretou danos a uma teia de direitos imateriais da coletividade, verdadeiros valores essenciais da sociedade brasileira, constitucionalmente assegurados. Assim, para além das despesas médicas ao SUS, os fatos demonstram que as demandadas devem ser condenadas outrossim nos ressarcimento aos danos morais coletivos ocasionados a toda a sociedade brasileira.

#### ***Da natureza "in re ipsa" do dano moral coletivo***

326. Importante registrar que o dano moral coletivo se configura *in re ipsa*, ou seja, pelo simples desvalor da conduta, dispensando a demonstração de prejuízos ou de efetivo abalo moral.

327. Trata-se de uma categoria autônoma de dano que não se identifica com os tradicionais atributos da pessoa humana (dor, sofrimento ou abalo psíquico), nem com eventuais danos materiais pleiteados. Cuida-se, assim, de dano presumido, no qual é suficiente a mera comprovação da prática de conduta ilícita, sendo desnecessária a demonstração de prejuízos concretos ou o efetivo abalo moral.

328. No que tange ao dano moral coletivo, a jurisprudência do STJ já assentou sua natureza "in re ipsa" em diversas oportunidades. Senão vejamos:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. O dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despropositada a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. Precedentes.

2. Independentemente do número de pessoas concretamente atingidas pela lesão em certo período, o dano moral coletivo deve ser ignóbil e significativo, afetando de forma inescusável e intolerável os valores e interesses coletivos fundamentais.

3. O dano moral coletivo é essencialmente transindividual, de natureza coletiva típica, tendo como destinação os interesses difusos e coletivos, não se compatibilizando com a tutela de direitos individuais homogêneos.

4. A condenação em danos morais coletivos tem natureza eminentemente sancionatória, com parcela pecuniária arbitrada em prol de um fundo criado pelo art. 13 da LACP - fluid recovery -, ao passo que os danos morais individuais homogêneos, em que os valores destinam-se às vítimas, buscam uma condenação genérica, seguindo para posterior liquidação prevista nos arts. 97 a 100 do CDC.

5. Recurso especial a que se nega provimento. (Resp n. 1610821, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, DJE 26/02/2021)

CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE JOGO DE BINGO. VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE MORAL DOS CONSUMIDORES. DANOS MORAIS COLETIVOS. CARACTERIZAÇÃO *IN RE IPSA*. SÚMULA 168/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS.

1. É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível *in re*



ipsa, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindicável.

2. O dano moral coletivo somente se configurará se houver grave ofensa à moralidade pública, objetivamente considerada, causando lesão a valores fundamentais da sociedade e transbordando da tolerabilidade. A violação aos interesses transindividuais deve ocorrer de maneira inescusável e injusta, percebida dentro de uma apreciação predominantemente objetiva, de modo a não trivializar, banalizar a configuração do aludido dano moral coletivo. 3. A tese jurídica, trazida no acórdão ora embargado, de que o dano moral coletivo se configura in re ipsa, está em conformidade com a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, o que leva à incidência da Súmula 168/STJ.

4. Os arestos cotejados, analisando hipóteses fáticas distintas, adotaram o mesmo raciocínio jurídico, ora reconhecendo, ora afastando o dano moral coletivo, entendendo ser este aferível in re ipsa, e independe de prova do efetivo prejuízo concreto ou abalo moral. O paradigma adota a mesma inteligência do aresto ora hostilizado, exigindo uma violação qualificada ao ordenamento jurídico, de maneira que o evento danoso deve ser reprovável, intolerável e extravasar os limites do individualismo, atingindo valores coletivos e difusos primordiais. Assim, não há dissenso pretoriano entre ambos os arestos.

5. Embargos de divergência não conhecidos.

(EResp nº 1342846, Relator Min. Raul Araújo, DJE 03/08/2021)

329. Assim, para sua configuração, torna-se suficiente a mera demonstração da ilicitude da ação e de sua ofensa a valores de uma dada coletividade ou sociedade.

330. Conforme já discorrido anteriormente, as condutas descritas tiveram por alvo diversos valores fundamentais da sociedade brasileira, a vida, a saúde pública, a saúde mental, a proteção da família, a proteção integral da infância e juventude, a confiança nas relações de consumo, a proteção dos vulneráveis, a solidariedade social e a estabilidade econômica, e representaram violação ilícita, injusta, significativa e intolerável a tais bens jurídicos.

#### **VI.5 DO VALOR DO DANO MORAL COLETIVO**

331. Nos termos da jurisprudência do STJ, a fixação do valor da indenização por danos morais, inclusive coletivos, deve seguir o método bifásico, o que assegura um arbitramento equitativo e coerente, minimizando a subjetividade na sua mensuração. Conforme entendimento pacífico (REsp n. 1.539.056/MG, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 18/5/2021; REsp n. 959.780/ES, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 26/4/2011, DJe de 6/5/2011), o método bifásico prevê as seguintes etapas:

1) Na primeira etapa, deve-se estabelecer um valor básico para a indenização, considerando o bem jurídico lesado, com base em grupo de precedentes jurisprudenciais que apreciaram casos análogos;

2) Na segunda etapa, devem ser consideradas as circunstâncias do caso, para fixação definitiva do valor da indenização, à luz de fatores específicos, como a gravidade da conduta, a extensão do dano, a capacidade econômica do ofensor e o efeito pedagógico da decisão, atendendo à determinação legal de arbitramento equitativo pelo juiz.

332. Ademais, sabe-se que o STJ possui jurisprudência consolidada no sentido da possibilidade do pedido autoral deixar ao arbitramento exclusivo do Juiz o valor do dano moral, sem a necessidade de indicação prévia pelo demandante na inicial, senão vejamos:

"RECURSOS ESPECIAIS. DIREITO AMBIENTAL. OFENSA AOS ARTS. 293 302 E 324 DO CPC/1973, 21 DA LEI 7.347/1985 E 6º, VIII, DA LEI 8.078/1990. SÚMULA 211/STJ. ART. 295, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA DE INÉPCIA. CONTROVÉRSIA BEM DELIMITADA. ART. 286 DO CPC/1973. PEDIDO GENÉRICO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 5º DA LEI 7.347/1985, 128, 315, CAPUT, PARÁGRAFO ÚNICO, E 460 DO CPC/1973.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada, após meses de tentativas de composição amigável, pelo Ibama contra usina de açúcar visando, no essencial, determinar à empresa que proceda ao licenciamento de sua atividade agrícola, à averbação da Reserva Legal e à recuperação das Áreas de Preservação Permanente.

2. O Tribunal de origem ressalta que a empresa "atua desde 1887, sendo precedida de engenhos que já exploravam a atividade agrícola de plantio de cana de açúcar desde a época colonial", parecendo indicar que o Código Florestal não se aplicaria na espécie, no que contrariaria, de forma frontal, a jurisprudência pacífica do STJ. Entendeu, ainda, que "a menção genérica à recuperação da área supostamente degradada e à condenação ao pagamento de uma indenização e à compensação ambiental se revela inconsistente e imprecisa, não se podendo



identificar, razoavelmente, a causa de pedir e o o respaldo jurídico da súplica". Conclui que a petição, no que tange à Reserva Legal e APPs, não "evidencia o parâmetro temporal a ser observado, para tal providência". Tudo para decidir pela inépcia da inicial.

3. Acerca da alegada violação dos arts. 286 (pedido genérico) e 295, parágrafo único (inépcia da petição inicial), do CPC/1973, a irresignação do Ibama merece prosperar.

4. A petição da Ação Civil Pública ambiental deve identificar os pedidos (p. ex., desocupação de espaço protegido, reparação e compensação por eventuais danos causados) e as causas de pedir (p.ex., exploração ilegal de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal). A extensão, gravidade e localização exata da ocupação e exploração indevidas são o objeto principal da instrução judicial no processo de conhecimento, com produção de prova pericial, ocorrendo, amiúde, que isso se dê somente na fase de liquidação ou cumprimento de sentença. Foi exatamente essa a técnica descritiva utilizada pelo Ibama na sua longa e minuciosa petição inicial (basta, para se constatar, que se confiram os itens I, IV, V e VII da peça), donde descabido falar em inépcia da exordial.

5. Mesmo que se admita ser o pedido genérico (o que não procede), ainda assim a inicial não poderia ser considerada inepta, pois seria caso de se admitir sua formulação nesses termos, por impossibilidade de apresentação de pedido líquido. Como se sabe, o STJ admite formulação de pedido genérico diante da impossibilidade de imediata mensuração do quantum debeat ou da necessidade de prova complexa, de natureza técnica, bem como nas hipóteses de dano moral. Nesse sentido: REsp 1120117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 10.11.2009, DJe 19.11.2009; REsp 1.534.559/SP, Rel. Ministra Nancy Andrichi, Terceira Turma, julgado em 22.11.2016, DJe 21.12.2016; REsp 764.820/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 24.10.2006, DJ 20.11.2006, p. 280; AgRg no Ag 1.300.075/SP, Rel. Ministro Massami Uyeda, Terceira Turma, julgado em 3.8.2010, DJe 18.8.2010.

6. Recurso Especial do Ibama parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. Recurso Especial da Usina Trapiche não provido.

(REsp n. 1.597.833/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 9/9/2020.)"

"AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO NA PETIÇÃO INICIAL DOS VALORES PLEITEADOS A TÍTULO DE DANOS MORAIS E MATERIAIS. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA. INÉPCIA NÃO CONFIGURADA. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

1. É entendimento desta Corte Superior que é possível a apresentação de pedido genérico quanto ao valor da reparação dos danos cujo ressarcimento se busca, desde que a pretensão autoral esteja corretamente individualizada, como no caso dos autos. Precedentes.

2. A orientação jurisprudencial desta Corte Superior também estabelece que a pretensão deduzida em juízo não se limita a determinado capítulo da petição inicial, merecendo atenção do julgador tudo o que se pode extrair mediante interpretação lógico-sistemática das razões apresentadas.

3. No caso dos autos, a Corte de origem consignou que, conquanto a autora não tenha delimitado na inicial quais valores seriam devidos a título de danos materiais e morais, é possível extrair tal conclusão da narração dos fatos, sem que se cogite de inépcia da inicial.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 2.105.832/SC, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 26/9/2022, DJe de 7/10/2022.)"

"DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DO CPC/1973. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E COMPENSAÇÃO POR DANO MORAL. COBRANÇAS INDEVIDAS. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. PEDIDO GENÉRICO. POSSIBILIDADE. INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRETENSÃO AUTURAL. VALOR DA CAUSA. QUANTIA SIMBÓLICA E PROVISÓRIA.

1. Ação ajuizada em 16/12/2013. Recurso especial interposto em 14/05/2014. Autos atribuídos a esta Relatora em 25/08/2016.

2. Aplicação do CPC/73, a teor do Enunciado Administrativo n. 2/STJ.

3. É pacífica a jurisprudência desta Corte quanto à possibilidade de formulação de pedido genérico de compensação por dano moral, cujo arbitramento compete exclusivamente ao juiz, mediante o seu prudente arbítrio.

4. Na hipótese em que for extremamente difícil a imediata mensuração do quantum devido a título de dano material - por depender de complexos cálculos contábeis -, admite-se a formulação de pedido genérico, desde que a pretensão autoral esteja corretamente individualizada, constando na inicial elementos que permitam, no decorrer do processo, a adequada quantificação do prejuízo patrimonial.



5. Em se tratando de pedido genérico, **o valor da causa pode ser estimado em quantia simbólica e provisória, passível de posterior adequação ao valor apurado na sentença ou no procedimento de liquidação.**

6. Recurso especial parcialmente provido."

(Recurso Especial Nº 1.534.559 - SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. 3ª Turma. Publicado no DJE em 01/12/2016)

333. Assim, conclui-se que a indenização deve ser fixada por esse Juízo, em valor condizente com a gravidade da conduta e os critérios jurisprudenciais do E. STJ - o qual se postula na ordem de, no mínimo, **R\$ 1.000.000.000,00** (um bilhão de reais). Este montante deve cumprir tanto a função compensatória quanto a pedagógica, reafirmando a importância da responsabilidade objetiva e preservando a confiança nas instituições do Estado.

334. No caso ora em apreço, considerando suas especificidades, deve-se valer dos parâmetros relevantes a seguir delineados:

### ***Gravidade da ofensa e extensão do dano***

335. A gravidade da lesão produzida pelas requeridas revela-se extraordinária e transcende em muito a esfera patrimonial dos indivíduos diretamente envolvidos com as apostas. Como amplamente demonstrado ao longo desta petição, não se está diante de danos isolados ou episódicos, mas de um fenômeno social de grandes proporções, que alcança milhões de brasileiros e compromete valores fundamentais sobre os quais se assenta a ordem constitucional brasileira. Os órgãos técnicos federais identificaram impactos relevantes sobre a saúde mental da população, a proteção da vida, a estabilidade das relações familiares, a proteção da infância e adolescência, a saúde financeira das famílias e a própria eficácia de políticas públicas voltadas à proteção dos grupos vulneráveis.

336. A extensão do dano revela-se igualmente expressiva. Segundo dados utilizados pelo Ministério da Saúde, o Brasil conta com aproximadamente 28 milhões de apostadores, dos quais cerca de 10,9 milhões já apresentam padrão de risco ou problemático. Também foi registrado crescimento aproximado de 140% nos atendimentos realizados pelo SUS relacionados ao jogo patológico e à mania de jogo e aposta, demonstrando que os efeitos da atividade já produzem impactos concretos e crescentes sobre os serviços públicos de saúde financiados pela coletividade.

337. Há, ainda, ofensa simultânea a uma pluralidade de valores juridicamente tutelados: a dignidade da pessoa humana, a vida, a saúde, a proteção integral da criança e do adolescente, a proteção da família, a defesa do consumidor, a proteção dos vulneráveis e a própria ordem social e econômica constitucionalmente protegida. O dano não se restringe a um grupo determinado de consumidores, mas alcança toda a coletividade brasileira, produzindo consequências cuja magnitude sequer pode ser integralmente dimensionada no presente momento, tendo em vista o caráter contínuo e progressivo das externalidades negativas associadas à atividade explorada pelas requeridas.

### ***Finalidade pedagógica***

338. A indenização por dano moral coletivo deve cumprir relevante função preventiva e dissuasória, apta a desencorajar a repetição de condutas semelhantes e a impedir que o custo social da atividade econômica continue sendo integralmente suportado pela coletividade.

339. Nessas circunstâncias, a fixação de indenização em patamar reduzido converteria o dano moral coletivo em mero custo operacional da atividade econômica, esvaziando integralmente sua finalidade preventiva. A condenação deve ser suficientemente expressiva para induzir mudanças efetivas de comportamento empresarial, estimular investimentos reais em prevenção de danos, proteção dos consumidores e mitigação das externalidades negativas identificadas pelos órgãos públicos especializados.

340. Somente assim será possível assegurar que parte do custo social da atividade seja internalizado pelos agentes econômicos que dela extraem benefícios bilionários, em vez de continuar sendo absorvido exclusivamente pela sociedade brasileira e pelos cofres públicos.

### ***Capacidade econômica das ofensoras***



341. A capacidade econômica das requeridas constitui elemento igualmente relevante para a fixação do montante indenizatório.

342. Conforme demonstrado ao longo desta demanda, as empresas rés integram um dos setores econômicos de mais rápida expansão no país, movimentando dezenas de bilhões de reais anualmente e operando em mercado marcado por elevado grau de concentração econômica. Os dados oficiais apontam receitas brutas anuais da ordem de dezenas de bilhões de reais, além da movimentação de recursos significativamente superiores por intermédio dos sistemas de pagamento utilizados nas apostas (Nota Técnica SEI nº 6299/2026/MF e NOTA TÉCNICA Nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS).

343. Tratam-se, portanto, de empresas dotadas de elevada capacidade financeira, ampla estrutura operacional e significativo poder econômico, circunstância que afasta qualquer risco de que a condenação produza enriquecimento sem causa da coletividade ou inviabilização da atividade empresarial. Ao contrário, a robustez econômica das demandadas impõe que a indenização seja arbitrada em montante compatível com sua dimensão econômica, sob pena de completa perda de eficácia da tutela jurisdicional.

344. Dessa forma, considerando a extrema gravidade das lesões constatadas, a multiplicidade dos valores constitucionais atingidos, a enorme extensão dos danos produzidos, o caráter continuado das condutas e a elevada capacidade econômica das requeridas, revela-se necessária a fixação de indenização por dano moral coletivo em patamar compatível com a magnitude da ofensa, suficientemente expressivo para evitar que a exploração econômica da atividade continue ocorrendo à custa da socialização dos danos e da transferência de seus custos para a coletividade brasileira.

**VI.6 DA NULIDADE DAS APOSTAS REALIZADAS POR PESSOAS DIAGNOSTICADAS COM LUDOPATIA. ABUSIVIDADE. RESTITUIÇÃO EM DOBRO DOS VALORES. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. TUTELA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

345. Por fim, o último aspecto deduzido pela União na presente demanda diz respeito à nulidade de pleno direito das apostas realizadas por pessoas diagnosticadas com ludopatia e suas consequências jurídicas como a restituição de valores -- de forma autônoma à reparação por danos coletivos --, na forma do Código de Defesa do Consumidor. Cuida-se, no ponto, indivíduos legalmente impedidos de apostar no momento da vigência de tais vedações. Confira-se o comando expresse contido na Lei Federal 14.790/2023, regente no momento dos atos:

**"Dos Impedidos de Apostar**

Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: (...)

**VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e**

VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.

§ 1º São nulas de pleno direito as apostas realizadas em desacordo com o previsto neste artigo.

§ 2º As vedações previstas nos incisos II, IV e V do **caput** deste artigo estendem-se aos cônjuges, aos companheiros e aos parentes em linha reta e colateral, até o segundo grau, inclusive, das pessoas impedidas de participar, direta ou indiretamente, na condição de apostador." (grifou-se)

346. Consoante salientado pela Nota Técnica nº 37/2026/GAB-DPDC/SENACON/MJSP (Doc. 7), trata-se de "de norma de ordem pública e interesse social, na mesma linha das normas de proteção do consumidor (art. 1º do CDC). Ela não pode ser afastada pela vontade das partes, pelos Termos e Condições da plataforma ou pela conduta posterior do apostador".

347. Nesse medida, sua finalidade é a proteção da saúde de pessoa acometida por condição clínica reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (CID-11, 6C50), cuja vulnerabilidade justificou a própria vedação legal. A norma **concretiza, no mercado de apostas, o direito básico do consumidor à proteção da vida, da saúde e da segurança** contra os riscos provocados no fornecimento de serviços considerados perigosos ou nocivos (art. 6º, inciso I, do CDC).

348. Tal proteção, enfatiza a SENACON/MJSP, não se esgota na vedação legal e alcança um **dever de cuidado reforçado via rastreabilidade dos padrões de comportamento compulsivo**. Esse dever decorre, de um lado, "do princípio da vulnerabilidade e da boa-fé objetiva (art. 4º, incisos I e III), do dever de segurança e de efetiva prevenção de danos (arts. 6º, incisos I e VI, 8º e 9º) e da responsabilidade objetiva pelo serviço que não oferece a segurança legitimamente esperada (art. 14), todos do CDC. De outro, decorre dos deveres específicos de jogo responsável previstos na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024.E mais, pela condição específica do público-alvo, como destacado ao longo desta inicial :



"(...) A prevalência de comportamento de risco **concentra-se em grupos que se aproximam da categoria de hipervulnerabilidade** reconhecida pela doutrina consumerista. Em relação a esses consumidores, o art. 39, inciso IV, do CDC veda ao fornecedor prevalecer-se de sua fraqueza em razão da saúde ou da condição social

349. O dever restou densificado na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que o converte esse comando em **obrigações concretas:**

"O art. 3º impõe ao agente operador atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas, a fim de prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico (inciso I, alínea "b"). O art. 4º impõe-lhe **três deveres: acompanhar o comportamento dos apostadores quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico** (inciso VI); **sugerir, independentemente de solicitação, limites prudenciais, alertas, bloqueios, autoteste ou autoexclusão, de acordo com a classificação de perfil prevista em sua política de jogo responsável** (inciso VII); e **suspender o uso do sistema de apostas pelos apostadores em risco alto** (inciso VIII). O art. 5º exige que essa política preveja ferramentas analíticas e metodologia de classificação e análise de dados para acompanhar e avaliar os perfis de risco dos apostadores (inciso III)"

350. Em suma, "a remissão do art. 4º, inciso VIII, à política de jogo responsável do operador não converte a suspensão em faculdade. A política é obrigatória, deve conter metodologia de classificação de risco (art. 5º, III) e deve refletir de maneira fidedigna o funcionamento real do sistema de apostas (art. 3º, IV). A regulamentação pressupõe, portanto, que o operador classifique seus usuários por perfil de risco e aja a partir dessa classificação, independentemente de qualquer iniciativa do consumidor.

351. Entre os marcadores/sinais considerados **padrões rastreáveis de comportamento compulsivo**, disponíveis ao operador, figuram **a)** aumento da frequência de acessos e de depósitos, especialmente em intervalos curtos; **b)** depósitos sucessivos logo após perdas, característicos da perseguição de perdas; **c)** escalada progressiva dos valores apostados; **d)** sessões prolongadas ou recorrentes em horários noturnos; **e)** incompatibilidade entre o volume movimentado e o perfil socioeconômico declarado ou inferível do apostador.

352. Desse modo, emergem duas consequências para a presente análise. A primeira é que, "**comunicado o diagnóstico, o operador não pode alegar dificuldade em identificar a conta**, avaliar sua movimentação ou interromper o acesso, pois dispõe de todos os meios para fazê-lo de imediato. A segunda é que, **mesmo antes da comunicação, a existência de marcadores de risco que o monitoramento obrigatório deveria ter detectado afasta a alegação de desconhecimento da vulnerabilidade do apostador**. Essa circunstância é relevante para a qualificação da conduta como abusiva e para o regime da restituição em dobro".

353. A propósito, em termos da ciência, tal comunicação feita pelo consumidor, ou por quem o represente, por qualquer meio apto a levar a informação ao seu conhecimento. Desse modo, em linha com princípio da boa-fé objetiva que orienta as relações de consumo, prossegue a Nota Técnica nº 37/2026/GAB-DPDC/SENACon/MJSP (Doc. 7): "Estão incluídos, entre outros, os canais de atendimento da própria plataforma (chat, correio eletrônico, formulários e serviço de atendimento ao consumidor), a notificação extrajudicial, a reclamação registrada em plataformas públicas como o Consumidor.gov.br e as reclamações perante os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Se a comunicação não vier acompanhada do laudo, cabe ao operador, no exercício do dever de cuidado reforçado, solicitá-lo e suspender preventivamente o acesso. Sua inércia não pode ser invocada em seu próprio benefício". Assim estão sintetizadas as duas hipóteses, em grau crescente de gravidade:



|                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Omissão diante de marcadores de risco rastreáveis                             | O agente operador deixa de acompanhar o comportamento do apostador, de classificá-lo por perfil de risco ou de suspender o uso do sistema quando a regulamentação o exige. A conduta configura prestação do serviço em desacordo com a regulamentação (art. 39, inciso VIII, do CDC) e revela que o operador dispunha de elementos para conhecer a vulnerabilidade do consumidor.                                                                                                             |
| Manutenção do acesso e retenção dos valores após a comunicação do diagnóstico | O agente operador, ciente do impedimento legal, continua a processar depósitos e apostas e, posteriormente, recusa a restituição com base em cláusulas nulas. A conduta acumula a violação da vedação legal e regulamentar (art. 39, inciso VIII), o prevailecimento da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde (art. 39, inciso IV) e a exigência de vantagem manifestamente excessiva (art. 39, inciso V). A gravidade aumenta quando há estímulos comerciais ativos no mesmo período. |

354. Em suma: “conclui-se que a comunicação do diagnóstico ao agente operador, por qualquer meio, constitui o marco a partir do qual a ciência do impedimento é incontroversa, sem prejuízo da adoção de marco anterior, mais favorável ao consumidor, quando as circunstâncias demonstrarem que o operador conhecia ou deveria conhecer sua condição. Os registros dessa comunicação e da movimentação da conta permanecem, em regra, sob o domínio do operador. Por isso, sua demonstração corresponde à hipótese de facilitação da defesa do consumidor prevista no art. 6º, inciso VIII, do CDC ”.

355. Diante do caráter abusivo da conduta, por violação a normas cogentes e de proteção à vulnerabilidade dessa categoria de consumidor, a restituição é medida que se impõe:

"O art. 39, inciso VIII, do CDC veda ao fornecedor colocar no mercado de consumo qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes. No mercado de apostas de quota fixa, essas normas compreendem a vedação legal de participação de pessoa diagnosticada com ludopatia (art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790/2023) e o dever regulamentar de impedir o cadastro e o uso do sistema por essa pessoa (art. 8º, inciso VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024). Compreendem também os deveres de acompanhar o comportamento dos apostadores e de suspender o uso do sistema por aqueles em risco alto de dependência e de transtornos do jogo patológico (art. 4º, incisos VI e VIII, da mesma Portaria)

Da conduta contrária à boa-fé objetiva e da inexistência de engano justificável:

O art. 42, parágrafo único, do CDC (...) dupla função. Recompõe o patrimônio do consumidor e, ao mesmo tempo, desestimula a cobrança indevida, retirando do fornecedor o incentivo econômico para reter valores que sabe ou deveria saber não lhe pertencerem. Essa segunda função é especialmente relevante em mercados nos quais o proveito ob:do com a cobrança indevida, multiplicado por grande número de consumidores, pode superar o custo de eventuais restituições simples (...) A caracterização é reforçada quando o agente operador adota condutas ativas de solicitação de novos pagamentos. O envio de bônus, ofertas ou comunicações promocionais condicionadas a novos depósitos, dirigidas a consumidor impedido de apostar, constitui exigência direta de valores que o operador não poderia receber. Nessas hipóteses, a cobrança indevida não é apenas o efeito da manutenção do acesso: é o objeto da própria iniciativa comercial do fornecedor. (...)

356. Aliás, o tema da restituição em dobro foi objeto de recente decisão do Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o Tema 929 dos Recursos Repetitivos, com a seguinte tese: "*(i) A restituição em dobro do indébito (art. 42, parágrafo único, do CDC) independe da natureza do elemento volitivo do fornecedor que realizou a cobrança indevida, sendo cabível quando a referida cobrança consubstanciar conduta contrária à boa-fé objetiva. (i.a) A demonstração da omissão ou da recusa do fornecedor – como, por exemplo, em resposta a pedido informal e prévio do consumidor apontando a irregularidade da cobrança – será indício suficiente para embasar a pretensão de repetição em dobro. (i.b) Caberá ao fornecedor, na contestação ou na fase instrutória do processo, demonstrar que não atuou em contrariedade à boa-fé objetiva, isto é, que não agiu de forma desleal ou descuidada.*

357. Em relação à base de cálculo, igualmente em homenagem ao princípio da boa-fé e do enriquecimento sem causa, aqueles que efetivamente fizeram jus à restituição deverão ter os valores das eventuais premiações deduzidos. Em outras palavras, o critério das perdas líquidas, nos termos da mencionada Nota Técnica:

"Quanto ao valor, o critério que melhor traduz o prejuízo efetivo do consumidor é o das perdas líquidas: o perdas líquidas: os valores debitados em apostas a para do marco temporal, deduzidos os prêmios creditados em razão



dessas mesmas apostas, igualmente nulas. O resultado equivale aos depósitos realizados no período, deduzidos os saques recebidos e o saldo remanescente. Essa forma de cálculo tem a vantagem de poder ser conferida com os registros das instituições financeiras e de pagamento, sem dependência exclusiva dos dados do operador. O saldo existente na conta na data do marco pertence ao consumidor e deve ser devolvido integralmente, por não constituir indébito

358. Por fim, também de acordo com a compreensão do Superior Tribunal de Justiça e previsões do CDC, a delimitação da obrigação ocorrerá, posteriormente à sentença de caráter genérico, em cada procedimento executório específico:

“(…) ainda que a condenação em ação coletiva estabeleça claramente os direitos e as obrigações que possibilitam a sua execução, ela não tem a liquidez necessária ao cumprimento espontâneo da decisão, devendo ainda ser apurados em liquidação os destinatários (*cui debeat*) e a extensão da reparação (*quantum debeat*). Somente nesse momento, observou, é que se dará a individualização da parcela da condenação” (REsp 1762278/MS, 4ª Turma, Rel. Min. Antônio Carlos Ferreira, DJ de 05.11.2024)

359. Com esse aspecto adicional de proteção sob a ótica consumerista, portanto, a União conclui os fundamentos da presente ação civil pública em face dos impactos nocivos dos jogos e apostas online para a saúde no país - os quais, não por outra razão, terminaram por ensejar a vedação de tais atividades, na forma da Medida Provisória n. 1.394/2026.

## VII. DOS REQUERIMENTOS

360. Sendo assim, e tendo em vista todo o exposto, a União requer:

a) a citação das demandadas, para contestarem a presente ação no prazo legal;

b) a intimação do Ministério Público Federal, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/85;

c) no **mérito, a procedência** da presente demanda, para condenar as rés à obrigação de **indenizar a União**, tanto em relação aos 5 (cinco) anos anteriores ao ajuizamento da demanda, como, periodicamente, enquanto se perdurarem os danos causados por tais atividades, devidamente apurados e atualizados na fase de **liquidação**.

Ademais, requer que tal condenação aponte as bases adicionais para a liquidação de sentença, estabelecendo que na referida fase deverão ser definidos:

c.1) identificação dos custos efetivamente suportados pela União com os serviços, procedimentos, tratamentos e políticas públicas relacionados aos agravos de saúde reconhecidamente associados às apostas;

c.2) determinação da chamada Fração Atribuível Populacional (FAP), relativamente a cada um dos agravos considerados;

c.3) utilização das metodologias epidemiológicas internacionalmente reconhecidas para mensuração do impacto sanitário de fatores de risco sobre populações;

c.4) identificação da parcela de responsabilidade atribuível a cada requerida, seja por meio da teoria do *market share*, seja, subsidiariamente, mediante responsabilização solidária.

d) bem como para condenar as rés ao **pagamento de indenização por danos morais coletivos**, na ordem de, no **mínimo, R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais)** e, por fim;

e) para condenar as rés à **restituição em dobro dos valores apostados por pessoas diagnosticadas com ludopatia** - seja pela manutenção do acesso e processamento de depósitos após a comunicação do diagnóstico, seja pela grave omissão diante de marcadores de risco rastreáveis - declarando-se a nulidade de pleno direito de tais apostas bem como da ineficácia das cláusulas dos Termos e Condições que atribuam ao apostador a integralidade do risco financeiro ou limitem a restituição. forma do artigos 39, IV, V e VII e 42, p.ú. e 51, I, IV e XV, do Código de Defesa do Consumidor e demais vedações específicas. Tais valores deverão ser devidamente corrigidos monetariamente desde o débito, deduzindo-se eventuais prêmios



recebidos no mesmo período. A liquidação e posterior execução do julgado coletivo pelos destinatários ocorrerá nos moldes dos artigos 95, 97, 98, 100 e 103, inciso II, do CDC, pelo juízo competente.

361. Protesta-se, por fim, pela produção de provas documental, testemunhal e pericial, caso necessárias; o compartilhamento de provas; e a utilização de quaisquer outros meios probatórios para a solução da lide.

Dá-se à causa o valor simbólico de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Recife, 28 de setembro de 2026.

|                                                                                                      |                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CARLOS EDUARDO D. DE OLIVEIRA LIMA Advogado da União                                                 | SAULO LOPES MARINHO Advogado da União                                                            |
| SOCORRO JANAINA M. LEONARDO Advogada da União<br>Coord.Geral de Defesa da Democracia, Substituta     | GUILHERME F. A. CINTRA GUIMARÃES Advogado da União                                               |
| RAPHAEL RAMOS MONTEIRO DE SOUZA Advogado da União<br>Proc. Nacional da União de Defesa da Democracia | MARIA CAROLINA SCHEIDEGGER NEVES Advogada da União<br>Procuradora Regional da União na 5ª Região |
| CLARICE COSTA CALIXTO Advogada da União<br>Procuradora-Geral da União                                |                                                                                                  |

ANEXOS

- DOC. 1 - Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS
- DOC. 2 - Nota Técnica nº 22/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJSP
- DOC. 3 - Nota Técnica SEI nº 6299/2026/MF
- DOC. 4 - Nota Técnica nº 34/2026/GAB-DPDC/SENACON/MJSP
- DOC. 5 - Nota Informativa SEI nº 2631/2026/SPA/MF
- DOC. 6 - Apresentação DESMAD/SAES/MS - mecanismos de persuasão e funcionalidades obscuras
- DOC. 7 - Nota Técnica nº 37/2026/GAB-DPDC/SENACON/MJSP

Notas:



1. 1. Lei Federal nº 6.938/81: “Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

2. (...) “Vigora em nosso sistema jurídico o *princípio da reparação integral* ou *in integrum* do dano ambiental, irmão siamês do *princípio do poluidor-pagador*; a determinar a responsabilização por todos os efeitos decorrentes da conduta lesiva, incluindo, entre outros aspectos, o prejuízo suportado pela sociedade, até que haja completa e absoluta recuperação *in natura* do bem lesado.” (REsp 1454281/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, 2ª T, DJe 09/09/2016)

“É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, nos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade, com expressa previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), sendo, por conseguinte, descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao ambiente advindo de uma ação ou omissão do responsável.” (STJ, REsp 1175907/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, 4ª T, DJe 19/08/2014)

3. Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

4. Nos EUA, todavia, em relação ao setor tabagista, a Philip Morris e a Brown & Williamson, por meio do *Master Settlement Agreement*, concordaram em fazer pagamentos anuais perpétuos a 46 estados para compensá-los pelo dinheiro do contribuinte norte-americano gasto no programa de saúde social dos Estados Unidos (*Medicaid*) e por outras despesas decorrentes de doenças relacionadas ao tabaco. (TOBACCO CONTROL LEGAL CONSORTIUM. The Master Settlement Agreement: An Overview, ago. de 2015. Disponível em: <<http://www.publichealthlawcenter.org/sites/default/files/resources/tclc-fs-msa-overview-2015.pdf>>



Documento assinado eletronicamente por RAPHAEL RAMOS MONTEIRO DE SOUZA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAPHAEL RAMOS MONTEIRO DE SOUZA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 16:52. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CARLOS EDUARDO DANTAS DE OLIVEIRA LIMA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS EDUARDO DANTAS DE OLIVEIRA LIMA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 17:03. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por SAULO LOPES MARINHO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SAULO LOPES MARINHO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 17:00. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.





Documento assinado eletronicamente por CLARICE COSTA CALIXTO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLARICE COSTA CALIXTO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 16:50. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por SOCORRO JANAINA MAXIMIANO LEONARDO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SOCORRO JANAINA MAXIMIANO LEONARDO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 16:37. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME FRANCISCO ALFREDO CINTRA GUIMARÃES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME FRANCISCO ALFREDO CINTRA GUIMARÃES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 16:35. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.





Ministério da Saúde  
Secretaria de Atenção Especializada à Saúde  
Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas

NOTA TÉCNICA Nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS

1. **ASSUNTO**

1.1. Trata-se de revisão técnica orientada para identificação e síntese das atuais evidências que estudam quatro grandes temas:

- I - O atual impacto das apostas online à população brasileira, em especial em relação à saúde mental;
- II - A relação entre jogos de apostas e desfechos em saúde mental, com foco em suicídio;
- III - Os mecanismos pelos quais essas atividades estão associadas à dependência e que contribuem para desfechos de maior uso e uso problemático;
- IV - A contribuição de práticas de divulgação desses produtos para os desfechos de saúde mental e comportamento de apostar.

2. **ANÁLISE**

2.1. Os tópicos abaixo listam os principais pontos abordados neste documento.

2.1.1. **As apostas concentram-se em populações vulneráveis e são mais nocivas na modalidade online.** O Brasil contava com mais de 28 milhões de apostadores nos últimos 12 meses, dos quais 10,9 milhões com padrão de risco ou problemático; o dano recai desproporcionalmente sobre pessoas de menor condição socioeconômica (3 vezes mais) e sobre a modalidade online (150% mais chances de jogo problemático que outras modalidades) (UNIFESP/LENAD III, 2025);

2.1.2. **A associação entre apostas e comportamento suicida é consistente, dose-dependente e evidenciada mesmo quando não há comorbidades.** A maior metanálise disponível — 107 estudos, 25 países e cerca de 4,7 milhões de participantes — mantém a associação com ideação e tentativas de suicídio mesmo após ajuste para variáveis de confusão (KRISTENSEN et al., 2023), e a mortalidade por suicídio é cerca de 15 vezes maior entre pessoas com o transtorno do jogo (KARLSSON; HÅKANSSON, 2018). O risco permanece elevado mesmo em jogadores sem comorbidade psiquiátrica (KRISTENSEN et al., 2024) e, entre pessoas que apostam regularmente em modalidades não loteria, já se observam taxas de ideação suicida acima da média populacional (WARDLE et al., 2026);

2.1.3. **O transtorno do jogo é um transtorno mental reconhecido, classificado como dependência comportamental.** O DSM-5 e a CID-11 consolidam o diagnóstico em torno de perda de controle, centralidade das apostas e continuação apesar das consequências, superando a concepção



moralista que atribui o quadro ao caráter do indivíduo (OMS, 2019);

2.1.4. **O potencial aditivo opera sobre sistemas neurobiológicos comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos.** O uso regular sensibiliza o sistema de recompensa e enfraquece o controle inibitório, tornando o comportamento progressivamente automático (POTENZA, 2019); o risco é, portanto, de natureza populacional, resultando da interação entre a vulnerabilidade individual e o potencial aditivo do produto (BLASZCZYNSKI; NOWER, 2002);

2.1.5. **Características estruturais do design amplificam o risco de forma mensurável.** Alta frequência de eventos, cash-out, in-play, perdas disfarçadas de vitórias e quase-ganhos associam-se a maior persistência, gasto e ativação fisiológica — a ponto de as perdas disfarçadas de vitórias gerarem excitação fisiológica indistinguível da de vitórias reais (DIXON et al., 2010) e de a simples disponibilidade do cash-out elevar em até 35% o valor apostado (BENNETT et al., 2024);

2.1.6. **A arquitetura das plataformas (dark patterns) desequilibra a decisão do usuário de modo sistemático.** Mecanismos como nagging e sludging facilitam depósitos e dificultam saques, pausas e encerramento de conta; auditoria de dez operadoras encontrou, por exemplo, que oito em cada dez exigiam saldo mínimo para saque e que configurar limites de depósito demandava mais etapas do que fazer uma aposta (WARDLE et al., 2024);

2.1.7. **A publicidade e o marketing de influenciadores aumentam o engajamento e o gasto, com efeito mais forte sobre jovens e apostadores de risco.** Uma revisão das revisões sistemáticas (74 estudos) conclui haver suporte para uma relação causal entre exposição e comportamento de apostar, com efeito dose-resposta mais pronunciado entre crianças, adolescentes e pessoas já em risco de jogo problemático (MCGRANE et al., 2023);

2.1.8. **O impacto econômico é expressivo e recai sobretudo sobre famílias de baixa renda.** No primeiro semestre de 2026, o faturamento (GGR) do setor somou R\$ 20,07 bilhões, com 30,9 milhões de CPFs cadastrados (BNLDATA, 2026); estimou-se que as famílias brasileiras perderam R\$ 62,5 bilhões em apostas ao longo do ano (COMSEFAZ; CENTRO CELSO FURTADO, 2026), e cerca de 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família haviam apostado, transferindo R\$ 3 bilhões às plataformas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2024)

2.1.9. **Onde o design e o marketing foram regulados, observou-se redução de gasto e de comportamento de risco.** A imposição de um limite de velocidade de jogo em roleta online reduziu o número de apostas e o gasto total dos jogadores (NEWALL et al., 2021), e a restrição da publicidade de apostas na Espanha enfraqueceu a relação entre investimento em marketing e comportamento de jogo (GARCÍA-PÉREZ; KROTTER; ALONSO-DIEGO, 2024).

2.2. As evidências disponíveis apontam os impactos à saúde mental associados às apostas são inerentes à própria existência desse produto e as características que o estruturam, não sendo possível dissociar este desfecho dos próprios mecanismos responsáveis pela retenção e propagação desta atividade. O resumo acima é melhor explicado nas seções abaixo.

### 3. MÉTODO

3.1. A recuperação da literatura combinou busca em bases bibliográficas da área (PubMed, PsycInfo, EMBASE), consulta direta a diretrizes e inquéritos internacionais e consulta de especialistas em adições tecnológicas e



comportamentais para coleta de literatura relevante.

#### **4. PANORAMA ATUAL DAS APOSTAS ONLINE NO MUNDO E NO BRASIL**

4.1. As apostas online representam hoje um tema de saúde pública de interesse global, problema impulsionado tanto pela liberação do acesso a jogos de apostas pelo mundo quanto ao desenvolvimento de modalidades online, dotadas de características persuasivas e próprias repercussões (WARDLE et al., 2024). Entre as características que distinguem as modalidades online, estão a maior facilidade de acesso, a natureza solitária do jogo, a possibilidade de apostar sob efeito de álcool, a ausência de marcadores realistas do dinheiro em jogo e a possibilidade de participar de múltiplos jogos simultaneamente (ABBOTT et al., 2018). A estrutura e arquitetura desses jogos mudou extensivamente nos últimos anos, acompanhando o desenvolvimento da tecnologia da informação e a convergência de tecnologias de persuasão (PARKE; PARKE, 2019).

4.2. Sob a perspectiva da saúde pública, dois enquadramentos possíveis ajudam na compreensão do fenômeno dos jogos de aposta na sociedade atual:

4.2.1. O jogo de apostas pode ser compreendido como um determinante comercial de saúde, arcabouço que descreve como produtos comerciais moldam a saúde por meio de produtos e práticas de mercado, e não apenas pelo comportamento individual do consumidor (KICKBUSCH; ALLEN; FRANZ, 2016; GILMORE et al., 2023; DE LACY-VAWDON; LIVINGSTONE, 2020). Nessa perspectiva, o dano relacionado ao jogo resulta tanto da vulnerabilidade de quem joga, como do sistema com interesse comercial na intensificação do consumo. São fenômenos observados: o design de produto voltado à retenção e ao engajamento contínuo; a publicidade massiva e indutores financeiros; e dependência governamental da arrecadação gerada pelo setor (VAN SCHALKWYK et al., 2021a; LIVINGSTONE; RINTOUL, 2020; SULKUNEN et al., 2018). Revisões globais mostram que a maioria das jurisdições ainda enquadra o dano do jogo como responsabilidade individual (UKHOVA et al., 2023), ainda que seja já bastante claro para a literatura científica que as características estruturais de produtos de apostas esportivas intensificam a exposição e o consumo, com evidência observacional, longitudinal e experimental ligando essas práticas a maior gasto, impulsividade e dano, especialmente entre apostadores de maior risco (NEWALL; RUSSELL; HING, 2021; TORRANCE et al., 2021; HING et al., 2022; BROWNE et al., 2019; BALEM et al., 2021; BOUGUETTAYA et al., 2020).

4.2.2. Um segundo modelo proposto é o do jogo de apostas como componente de uma tríade epidemiológica que articula agente, hospedeiro e ambiente - modelo originalmente aplicado ao uso de substâncias (ZINBERG, 1984) e posteriormente transposto ao jogo por Korn e Shaffer (1999), no qual as características estruturais do produto constituem o agente sobre o qual a intervenção regulatória pode incidir e que representam, por si só, o agente patogênico dessa atividade. Essa perspectiva tensiona a narrativa do "jogo responsável", que transfere unicamente ao usuário os danos decorrentes do comportamento impulsivo associado ao jogo de apostas (MILLER et al., 2016; LIVINGSTONE, 2023).

#### **5. PANORAMA BRASILEIRO**

5.1. O III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III), conduzido pela Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas da UNIFESP, oferece o retrato mais recente do comportamento de apostar no país (UNIFESP, 2025). Estima-se que 25,9% da população com 14 anos ou mais já apostaram ao longo da vida e 17,6% o



fizeram nos últimos 12 meses — cerca de 28 milhões de brasileiros. Pelo Índice de Gravidade do Jogo Problemático (PGSI), 6,5% foram classificados como jogadores de risco baixo a moderado (PGSI 1–7) e 0,8% (IC 95% 0,5–1,3) atingiram o limiar de jogo problemático (PGSI  $\geq$  8). Ainda que a participação seja maior entre homens, os adolescentes se destacaram como grupo particularmente vulnerável: entre os que apostaram no último ano, 55,2% apresentavam padrão de risco ou problemático. O engajamento com plataformas digitais de apostas esportivas associou-se a nível de dano substancialmente mais alto, com 66,8% (IC 95% 59,0–73,9) dos usuários classificados como jogadores de risco ou problemáticos, contra 26,8% entre os usuários de outras modalidades (UNIFESP, 2025).

5.2. Dados recentes da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda mostram que mais de um milhão de pessoas fizeram a autoexclusão unificada pela plataforma disponibilizada pelo governo. Destas, 35,78% (391.886) referiram ter buscado esse mecanismo em decorrência de perda de controle, um sinal clínico clássico de dependência do jogo.

5.3. Do ponto de vista financeiro, os dados também são expressivos e sugerem uma trajetória de expansão do setor mesmo após a regulamentação. Segundo dados oficiais do Ministério da Fazenda, o gasto médio por apostador foi de R\$ 164,00 por mês no primeiro semestre de 2025, quando o faturamento (Gross Gaming Revenue – GGR) das empresas de apostas somou R\$ 17,4 bilhões (BRASIL, 2025). No primeiro semestre de 2026, esse faturamento avançou para R\$ 20,07 bilhões, alta de 15,3% em relação ao mesmo período do ano anterior, segundo dados obtidos via Lei de Acesso à Informação junto à Secretaria de Prêmios e Apostas. Nesse mesmo levantamento, o gasto médio por apostador recuou para cerca de R\$ 108,27 por mês, queda explicada não por uma redução do volume total apostado, que seguiu crescendo, mas pelo salto no número de CPFs cadastrados nas plataformas, que aumentou de 17,7 milhões para 30,9 milhões no período (BNL DATA, 2026). Em 2025, o Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros, elaborado pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda (Comsefaz) em parceria com o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, estimou que as famílias brasileiras perderam R\$ 62,5 bilhões com apostas esportivas ao longo do ano (equivalente a 0,68% da Renda Nacional Disponível Bruta das Famílias), dentro de um volume total de R\$ 350,97 bilhões movimentados via Pix para essas plataformas (COMSEFAZ; CENTRO CELSO FURTADO, 2026). Esse impacto atinge de forma desproporcional famílias beneficiárias de programas sociais: um estudo técnico do próprio Banco Central já apontava que, em agosto de 2024, cerca de 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família haviam apostado, transferindo R\$ 3 bilhões às plataformas (mediana de R\$ 100 por pessoa), dos quais 4 milhões eram responsáveis familiares, respondendo por 67% desse total (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2024). Diante desse quadro, o Ministério da Fazenda anunciou, em agosto de 2026, o bloqueio de contas em plataformas de apostas para mais de 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do FIES.

5.4. O número de atendimentos realizados no SUS para os CID F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Aposta) no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2025 cresceu cerca de 140%, que incluem aqueles realizados pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e pela Atenção Primária à Saúde (APS) (SIA; SIAPS, 2025). Por essa razão, novas ofertas de cuidado em território digital estão sendo disponibilizadas para compor as ações de cuidado. O curso disponibilizado pela Fiocruz esgotou suas 20 mil vagas para treinamento de profissionais e agora em final de julho de 2026 abriram mais 20 mil vagas.

## 6. O RECONHECIMENTO DIAGNÓSTICO E CRITÉRIOS DIAGNÓSTICOS



6.1. A existência do ato de apostar como um comportamento associado à riscos relacionados ao patrimônio, saúde mental e outros desfechos negativos à saúde são bastante anteriores à sua categorização como um transtorno mental. O processo demandou discussões científicas e precisou superar a concepção moralista sob o ato de apostar como um desvio comportamental, com heranças ainda no período atual (MILLER et al., 2016; LIVINGSTONE, 2023). A inclusão do jogo patológico em manuais estatísticos ocorreu em 1980, no Manual Diagnóstico e Estatístico dos Transtornos Mentais III (DSM-III) e, a exemplo da compreensão ainda vigente à época, era determinado ainda por critérios relacionados a um perfil de atos ilegais, que iam desde inadimplência financeira, perturbações conjugais e problemas legais (falsificações, fraudes, sonegação) e com foco nos prejuízos financeiros do comportamento, ainda que passasse cada vez a mais a ser compreendido como um transtorno mental que demandava tratamento, e não um desvio moral (ROSENTHAL, 2020). Posteriormente, para construção do DSM IV, em 1994, o critério de problemas legais deixou o manual e os critérios do transtorno do jogo aproximaram-se cada vez mais dos modelos de transtorno por uso de substâncias e da ideia de que a condição trata-se de uma dependência comportamental, isto é, um transtorno aditivo sem uma substância (LESIEUR; ROSENTHAL, 1991; PETRY, 2006). Por fim, mais recentemente, tanto o DSM 5 como os manuais mais atuais formulados pela OMS (Código Internacional de Doenças), consolidam o transtorno do jogo como uma dependência comportamental, com três principais sintomas: perda de controle (manifesta por necessidade de jogar mais ou por mais tempo, recaídas - com tentativas frustradas de parar); centralidade das apostas na vida do indivíduo, em detrimento de outras atividades de importância e; continuação apesar das consequências (tais como conflitos inter e intrapessoais relacionados à esfera acadêmica, familiar, conjugal, laboral ou social) (OMS, 2019)

## **7. A ASSOCIAÇÃO DO TRANSTORNO DO JOGO COM DESFECHOS DE SUICÍDIO**

7.1. O transtorno do jogo está associado a pensamentos e comportamentos suicidas<sup>1</sup> desde o início de suas documentações, relacionados principalmente aos momentos de ruína financeira. A seção a seguir apresenta dados históricos dessa associação e as evidências disponíveis mais recentes.

### **7.2. Resgate histórico - desde quando sabemos que jogos de aposta e comportamento suicida estão relacionados?**

7.2.1. A relação entre jogos de apostas e suicídio já é conhecida historicamente e documentada mesmo antes da produção de evidências científicas robustas. Ambos os fenômenos já foram encarados como desvio moral, alheio a um olhar unificado da ciência como desfechos negativos no campo da saúde mental (ANDREW, 2013). A negligência relativa da produção científica sobre o ato de apostar ao longo do século passado (KUSYSZYN, 1973) pode explicar porque foi somente no final do século que séries e relatos de caso passaram a ser descritos (GRIFFITHS, 1990). Neste mesmo período, uma avaliação coletando dados de 162 indivíduos de grupos de jogadores Anônimos em 17 estados norte-americanos mostrou 48% de ideação suicida e 13% deles com tentativas de suicídio (FRANK; LESTER; WEXLER, 1991), dados bastante superiores às médias populacionais à época, que mostravam respectivamente 13,5% e 4,6% para esses desfechos (KESSLER, 1999).

7.2.2. Posteriormente, maior robustez metodológica veio com o estudo ecológico de Phillips, Welty e Smith (1997), que combinou dois desenhos complementares. No primeiro, os autores compararam as taxas de suicídio de Las Vegas, o principal polo de jogo dos Estados Unidos, com as de outras cidades do país, distinguindo residentes de visitantes e encontraram taxas de suicídio anormalmente mais elevadas tanto para quem morava quanto para quem apenas



visitava a cidade. No segundo desenho, de natureza quase-experimental, os autores usaram Atlantic City como um experimento natural: compararam as taxas de suicídio antes e depois da legalização dos cassinos na cidade, em 1978, e mostraram que os níveis altos de suicídio só surgiram após a abertura dos cassinos, não antes, dado replicado não só para visitantes como também para residentes do local. Esse desenho antes-depois é particularmente informativo porque neutraliza a explicação alternativa mais óbvia para o primeiro achado: a de que localidades com jogo simplesmente atraem, por seleção, uma população já mais vulnerável ao suicídio por outros motivos: se essa fosse a explicação, não haveria razão para as taxas mudarem justamente no momento em que o jogo foi introduzido, já que a cidade, sua economia e o perfil de quem a visitava preexistiam à legalização. O fato de o efeito aparecer também entre visitantes, cuja exposição à cidade costuma ser breve, levantou a hipótese de que exista um componente agudo e situacional e não apenas uma trajetória de deterioração crônica na relação entre jogo e suicídio (PHILLIPS; WELTY; SMITH, 1997).

7.2.3. Tais evidências deixam claro que a associação entre comportamento suicida e jogos de aposta, em especial quando padrões problemáticos existem, é documentada já ao menos duas décadas antes da liberação dos jogos de apostas online no Brasil.

[1] Os fenômenos relacionados ao suicídio abrangem um espectro cognitivo, comunicativo e comportamental modulado pela intenção de morrer, variando desde pensamentos passivos de morte e ideação ativa até a elaboração de planos, tentativas e o suicídio consumado (Silverman et al., 2007)

## 8. EVIDÊNCIAS ATUAIS

8.1. Atualmente, a evidência disponível que analisa a associação entre jogos de aposta e desfechos para comportamento suicida (que incluem ideação, planos, tentativas e mortes por suicídio) é robusta e aponta de forma concisa para existência dessa associação, com metanálises de grande magnitude atestando associação significativa e desenhos de estudos longitudinais que viabilizam o estabelecimento de umnexo causal provável, ainda que o mais provável seja uma relação mais complexa do que o simples estabelecimento dos transtorno do jogo como causa única e direta do comportamento suicida. Um problema enfrentado no levantamento de dados sobre esse desfecho é a existência de elevada subnotificação (VAN DER MAAS; DiMEGLIO; NOWER, 2024).

8.2. As primeiras evidências desse século datam do início dos anos 2001 e 2002, em que a relação entre a gravidade do comportamento de aposta e a conduta suicida já era clara, mesmo antes da consolidação e expansão do mercado de apostas online. Ao analisar dados de 13.578 adultos do inquérito epidemiológico norte-americano NESARC, coletados presencialmente entre os anos de 2001 e 2002, Moghaddam et al. (2015) demonstraram que a ideação suicida e as tentativas de suicídio ao longo da vida acompanham diretamente o nível de severidade do comportamento de jogo. Enquanto os perfis de baixo risco e de risco subclínico não apresentaram associação estatisticamente significativa com a suicidalidade, indivíduos classificados nas categorias mais graves registraram riscos substancialmente elevados. Especificamente, **após o controle de variáveis sociodemográficas, os indivíduos com jogo problemático registraram chances 2,42 vezes maiores de tentar o suicídio (AOR = 2,42; IC 95% [1,60-3,67]), patamar que se elevou para 2,77 vezes entre os jogadores classificados com jogo patológico (AOR = 2,77; IC 95% [1,72-4,47])**. Esses achados históricos reforçam que o sofrimento psicológico extremo e o risco de desfechos fatais já eram intrínsecos ao agravamento da dependência nas práticas



tradicionais e físicas de apostas de mais de duas décadas atrás.

### Bases de registros e notificações

8.3. Van Der Maas et al. (2024) analisaram as narrativas oficiais de 296.317 casos de suicídio nos EUA entre 2003 e 2020 (no banco de dados NVDRS) e revelaram por que o sistema de notificação atual é incapaz de capturar a real dimensão desse problema. Isto é, dados oficiais de suicídio ligados ao jogo podem ser apenas a "ponta do iceberg" devido à falta de campos específicos de notificação nos boletins de ocorrência e laudos médicos, por exemplo. Os dados mostraram apenas 0,44% dos suicídios identificados como relacionados ao jogo (1.306 dos 296.317 casos) na busca manual por palavras-chave em textos descritivos. Os autores contrastam os 4,2% de suicídios associados ao jogo na Austrália, em que a base do Victorian Suicide Register é alimentada por protocolos de instrução ativa para registrar se o jogo foi um fator contextual. Isso prova que a aparente "baixa incidência" em outros países pode ser, na verdade, uma falha de notificação ativa do Estado. Um ponto crítico apontado pelos pesquisadores é o fato de que, ao contrário de suicídios associados ao uso de substâncias, não há como testar um corpo para participação em jogos após a morte. **A análise das circunstâncias que precedem os óbitos revela que as dificuldades de ordem financeira são os fatores mais salientes na associação entre apostas e suicídio.** De acordo com Van Der Maas, DiMeglio e Nower (2024), problemas financeiros significativos foram identificados em 50,3% das mortes por suicídio associadas ao jogo, enquanto essa mesma circunstância esteve presente em apenas 8,6% dos demais óbitos por suicídio registrados no banco de dados nacional norte-americano ( $X^2 = 2805,90$ ;  $p < 0,001$ ).

### Estudos Caso-controle

8.4. O estudo de Jones et al. (2025) coletou registros de atenção primária, de dados hospitalares e de mortalidade no País de Gales no período entre 1993 e 2023 e com 92 indivíduos. Os pesquisadores encontraram que, em média, as chances de uma pessoa que morreu por suicídio ter tido o diagnóstico de transtorno do jogo era 30 vezes maior que pessoas que não morreram por suicídio (OR 30,94; IC95% 3,57–268,28,  $P = 0.002$ ), superando estatisticamente quadros de depressão e transtorno por álcool, por exemplo.

8.5. Karlsson et al. (2025), avaliando um registro nacional sueco com dados entre 2005 e 2019 e 10.782 pessoas, encontraram chances de suicídio 4 vezes maior entre pessoas com o diagnóstico do transtorno do jogo (1,2% de mortes por suicídio entre pessoas com o transtorno vs 0,3% entre pessoas sem o diagnóstico). Quando outras variáveis foram consideradas para o modelo, fatores como escolaridade e uso de substâncias surgiram como mais importantes para o modelo.

### Estudos longitudinais

8.6. Em uma coorte de 4,7 anos com pacientes do registro nacional sueco, Karlsson e Håkansson (2018) analisaram 2099 indivíduos diagnosticados com transtorno do jogo. O suicídio foi a principal causa de morte nesse estudo, correspondendo a cerca de 31% dos óbitos. Em comparação com a população geral sueca, a mortalidade por suicídio foi cerca de 15 vezes (SMR = 15,1; IC95% 8,7–21,6) maior nessa população. O risco foi maior no grupo mais jovem (20–49 anos). O estudo também documentou mortalidade geral aumentada e comorbidade psiquiátrica elevada nessa população. Cerca de 19% dos pacientes tinham histórico registrado de tentativa de suicídio ou automutilização e o transtorno depressivo foi o único preditor psiquiátrico associado. Ou seja, reforçando que o problema de aposta se apresenta como elo na depressão e não apenas como uma relação causa e única consequência.



8.7. Kristensen et al. (2024), em um estudo de coorte baseado em registros populacionais, coletaram dados dos registros nacionais noruegueses entre 2008 e 2021, abrangendo 6.899 indivíduos com diagnóstico de transtorno do jogo. O estudo comparou a taxa de mortalidade por suicídio desse grupo com a da população geral e com a de outras 12 condições clínicas. Os autores identificaram um risco de mortalidade por suicídio 5,12 vezes maior na população com transtorno do jogo em comparação com a população geral (SMR = 5,12; IC 95% [3,71–7,06]), sendo o suicídio a principal causa de morte nesse grupo, correspondendo a 25% de todos os óbitos registrados. Quando estratificado por comorbidades, os pacientes com transtorno do jogo que apresentavam comorbidades psiquiátricas registraram um risco de suicídio 6,93 vezes maior do que a população geral (SMR = 6,93; IC 95% [4,85–9,91]), enquanto aqueles sem nenhuma comorbidade psiquiátrica associada ainda apresentaram um risco de suicídio significativamente elevado, sendo 2,41 vezes maior do que o da população geral (SMR = 2,41; IC 95% [1,15–5,06]). **Ao demonstrar que jogadores diagnosticados sem nenhuma comorbidade psiquiátrica ainda morrem por suicídio 2,41 vezes mais do que a população geral, o estudo indica que o transtorno do jogo, de forma isolada e autônoma, é um vetor suficiente para gerar um desfecho de mortalidade por suicídio mesmo na ausência de transtorno psiquiátrico prévio.**

8.8. Um achado longitudinal reforça a leitura de dose-resposta, acompanhando jovens adultos britânicos ao longo do tempo, Wardle et al. (2023) observou que o agravamento do padrão de jogo associou-se quase o triplo de risco de tentativa de suicídio subsequente, mesmo com ajuste. Em outras palavras, quando a gravidade do jogo aumenta, o risco suicida aumenta junto.

8.9. Em estudo longitudinal no Reino Unido com amostra da Avon Longitudinal Study of Parents and Children (ALSPAC), acompanhou 2801 jovens por 9 anos (entre seus 16 e 24 anos de idade) e avaliou a gravidade do comportamento do jogo (pelo PGSI) aos 20 e 24 anos e comportamento suicida posterior em 1, 4 e 5 anos. Os dados encontrados mostram que o jogo problemático é um preditor direto e consistente de tentativas reais de suicídio em jovens no curto e médio prazo (horizontes de 1 e 4 anos). O estudo encontrou uma relação dose-resposta significativa, isto é, quando mais problemático o comportamento de apostas, maior as chances de comportamento suicida posterior, com aumento de 15% de chances para cada ponto a mais de PGSI em 1 ano e 20% mais chances após 4 anos. Os dados após 5 anos não atingiram significância estatística (OR 1,14;  $p=0,058$ ). O aumento nas chances de suicídio permaneceram mesmo após o modelo estatístico considerar outras variáveis de risco, como sexo, escolaridade materna, atividade econômica, hiperatividade, transtorno por álcool e suicidalidade prévia (aos 16 anos). Os dados sugerem que o jogo nocivo é um fator de risco próprio, não apenas reflexo de suicidalidade preexistente e que o risco de suicídio está presente não só naqueles com graves problemas, mas já aumenta para cada ponto na escala mesmo entre aqueles de baixo risco (Bastiani et al., 2025)

8.10. Ainda que seja possível que jogadores com maior índice de problemas relacionados ao jogo procurem por modalidades com características mais aditivas, o recente estudo de Wardle et al. (2026), com 3927 adultos britânicos mostrou que jogar modalidades mais pervasivas se associa a mais chances de comportamento suicida posteriormente e de forma independente da gravidade dos sintomas de jogo, trazendo à tona o papel que os mecanismos específicos dos jogos parecem ter para o comportamento de adição ao jogo. Neste estudo, apostar em modalidades mistas (tanto esportivas como slots, e máquinas caça-níquel de forma online e físicos) representou mais chances de ideação suicida posterior quando comparado ao grupo com outros perfis de aposta. A comparação entre grupos mostra que características da estrutura do jogo e o design de slots e caça-níqueis são intrinsecamente mais



perigosos, registrando-se uma probabilidade 4,51 vezes maior de desenvolvimento de nova ideação suicida subsequente em apenas três meses no perfil híbrido de múltiplas atividades (Classe 5) quando comparado àqueles que utilizam as mesmas modalidades online e física mas limitam seu consumo estritamente a esportes e corridas de cavalos (Classe 3; OR ajustada = 4,51; IC 95% [1,21-16,84]). Adicionalmente, os achados comprovam que o risco psicológico é amplificado de forma drástica pela somatória de canais de acesso, apontando que apostadores de múltiplas atividades que transitam de forma híbrida entre os meios físico e online (Classe 5) possuem uma chance 3,42 vezes maior de relatar ideação suicida subsequente do que indivíduos que jogam exatamente as mesmas modalidades de alto risco, incluindo cassinos e slots, mas de maneira estritamente online (Classe 4; OR ajustada = 3,42; IC 95% [1,18-9,89]). Os dados continuaram significativos mesmo quando o modelo estatístico controlou e isolou o escore do PGSI e outros fatores de confusão (saúde mental, álcool, emprego). O que os dados mostram, portanto, é que há maior risco tanto no comportamento de aposta híbrida (online e física) como **no uso de produtos de ritmo rápido e contínuo, que possuem características de design estrutural que parecem induzir danos agudos de forma muito mais agressiva que apostas esportivas convencionais.** Os apostadores com perfil de jogo em slots/caça-níquel de modalidades físicas e online também foram aqueles com **mais altos níveis de vergonha, derrota e "encurralamento psicológico" (entrapment), sabidamente componentes preditores de comportamento suicida.** O estudo dá suporte científico, por exemplo, a decisão da *Gambling Commission* que havia proibido promoções cruzadas (GAMBLING COMMISSION, 2025). A justificativa é que o próprio ato de transitar por múltiplos produtos de jogo gera um risco adicional intrínseco que os operadores de jogos não conseguem mitigar individualmente, exigindo uma proibição estrutural das práticas de marketing que estimulam essa transição (Wardle et al., 2026). Por fim, os autores destacam que, em toda a amostra analisada, composta exclusivamente por pessoas que apostam regularmente (ao menos uma vez ao mês), as taxas de ideação suicida e de tentativas de suicídio foram superiores às estimativas populacionais nacionais. **Isso indica que o simples fato de engajar-se de forma regular em jogos de azar (com exceção de loterias comuns) já coloca o indivíduo em um patamar de risco de ideação suicida maior do que o da população geral:**

"Across the whole sample, all participants reported rates of suicidal ideation and attempts higher than national estimates, consistent with evidence of increased risk among people who regularly engage in non-lottery-based gambling" (WARDLE et al., 2026).

8.11. As evidências atuais que especificam e comparam os desfechos para suicídio específicos à modalidade online ainda são escassos e carecem de avanços que apresentem dados robustos. No entanto, os dados disponíveis permitem inferir que essas modalidades cursam com chances aumentadas de comportamento suicida, em especial quando a modalidade de jogo é a de "slots"/roletas, conforme descrito a seguir.

8.12. A legalização de apostas esportivas online teve correlação forte com aumento de ligações para linhas e canais de crise em saúde mental, bem como com o aumento de suicídios no estado, com maior efeito em homens jovens, solteiros e com menor escolaridade (OZER; GREENWOOD; GOPAL, 2026).

8.13. A disponibilidade do jogo de apostas online, quando comparada ao jogo físico offline, está associada a início mais precoce, maior uso concomitante de álcool, tabaco e outras drogas, maiores gastos financeiros e endividamento, maior gravidade e maior probabilidade de padrão problemático de uso. Os apostadores online são também o grupo com maior presença de distorções cognitivas, sobretudo



ilusão de controle e incapacidade percebida de parar. Considerando que acessibilidade, disponibilidade, variabilidade de sites e de atividades, anonimato e as características do próprio ambiente online são descritos pelos jogadores como fatores que motivam a continuar apostando (GHELFI et al., 2023), e que o acesso online favorece o jogo solitário e a redução de fatores protetores de natureza social, o desenho dessas plataformas assume relevância direta para a saúde pública (MARIONNEAU, V.; RUOHIO, H.; KARLSSON, N., 2023).

8.14. A magnitude global da associação entre os problemas de jogo e o comportamento suicida é corroborada pela ampla revisão meta-analítica de Kristensen et al. (2023). Analisando dados agregados de 107 estudos independentes desenvolvidos em 25 países, abrangendo uma amostra de 4.691.899 participantes, a síntese estatística revelou taxas alarmantes de prevalência ao longo da vida entre pessoas com problemas de jogo: 31,6% (IC 95% [29,1%-34,3%]) para ideação suicida e 13,2% (IC 95% [11,3%-15,5%]) para tentativas de suicídio. Em comparação direta com indivíduos sem problemas de jogo, o grupo de apostadores apresentou uma chance substancialmente maior de relatar ideação suicida (OR = 2,17; IC 95% [1,90-2,48]) e tentativas de suicídio ao longo da vida (OR = 2,81; IC 95% [2,23-3,54]). De modo crucial para a demonstração de que o dano é intrínseco ao jogo, mesmo quando as análises de modelos de efeitos aleatórios foram limitadas a estimativas ajustadas para isolar potenciais variáveis de confusão (como comorbidades psiquiátricas e abuso de substâncias), a associação manteve-se independente e estatisticamente significativa, com chances 1,71 vez maiores para ideação suicida (AOR = 1,71; IC 95% [1,48-1,98]) e 2,32 vezes maiores para tentativas de suicídio (AOR = 2,32; IC 95% [1,70-3,16]). Esses resultados fortalecem a compreensão de que a suicidalidade não pode ser atribuída unicamente à influência de outras variáveis clínicas ou psicossociais, estabelecendo o comportamento de apostar como um fator de risco autônomo e de extrema gravidade (KRISTENSEN et al., 2023).

8.15. O dano vai além da própria pessoa com problemas de aposta, afetando, em média, outras 6 pessoas, sendo 1 e 3 pessoas, respectivamente para pessoas com risco baixo e médio (Goodwin et al., 2017). Filhos de pessoas com jogo problemático apresentam risco aumentado de suicídio, além de outros agravos à saúde mental (BLACK et al., 2015; SUOMI, A., 2021), com estudo apontando que companheiras de homens com transtorno de jogo chegam a 14% de tentativa de suicídio nos momentos de perda financeiras e dívidas dos parceiros (LESIEUR; ROSENTHAL, 1991). Além disso, sabe-se que o jogo problemático associa-se a maior risco de violência familiar, inclusive por parceiro.

8.16. Considerando os dados acima descritos, faz-se necessário entender por que e como esse tipo de atividade captura os mecanismos neurobiológicos relacionados à adição. Para isso, faz-se necessário uma breve explicação dos mecanismos neurobiológicos envolvidos no desenvolvimento do transtorno do jogo e jogo problemático, mas também nas características da própria atividade que se relacionam com o desenvolvimento do hábito aditivo, conforme as seções abaixo.

## **9. MECANISMOS NEUROBIOLÓGICOS ENVOLVIDOS NO TRANSTORNO DO JOGO E NAS APOSTAS**

9.1. Esta seção descreve o estado atual do conhecimento sobre os mecanismos neurobiológicos envolvidos no transtorno do jogo. É importante observar que o comportamento aditivo resulta da interação entre características estruturais e do design das próprias apostas e mecanismos neurobiológicos comuns a qualquer indivíduo, não exclusivos de quem já apresenta o transtorno. Abaixo são descritos alguns sistemas envolvidos. A compreensão desses mecanismos permite entender a forma como as características dos jogos de aposta (Seção 8) se



relacionam com o desenvolvimento de uma dependência.

9.2. Um mecanismo central no processo de adição é o **sistema de recompensa**, presente absolutamente em todo e qualquer indivíduo (BERRIDGE; KRINGELBACH, 2015) mas que é sensibilizado pelos mecanismos dos jogos de aposta (LEEMAN; POTENZA, 2011). A progressão do comportamento de apostas sensibiliza essa via e incentiva o sistema relacionado a motivação para jogar sem que haja necessariamente um aumento do prazer envolvido. Isto é, o sistema de recompensa vai progressivamente se habituando a motivar o comportamento mesmo sem gostar do ato, o que explica por que a busca pelo jogo pode persistir e se intensificar mesmo quando o prazer relatado pelo próprio jogador já diminuiu (ROBINSON; BERRIDGE, 2016, 2025)

9.3. O ser humano é também dotado de um **sistema de controle inibitório**, que explica processos de ajuste de ações em relação a metas individuais e de longo prazo, bem como calibra escolhas de acordo com risco e benefícios avaliados (DIAMOND, 2020). Esse sistema pode ser insuficiente para contrabalançar o desejo da prática de apostar após a **sensibilização das vias de recompensa humana** (GOLDSTEIN; VOLKOW, 2011). Isto é, a tomada de decisão deixa de ser realizada baseada nos riscos e benefícios reais. Este modelo ajuda a explicar porque orientar uma pessoa a “parar de jogar quando apostar não estiver divertida” ou “jogar com responsabilidade” são insuficientes. Pessoas com problemas com apostas não conseguem mobilizar de forma adequada os sistemas responsáveis pela avaliação, julgamento e inibição desse comportamento, que passa a ficar cada vez mais automático (POTENZA, 2019).

9.4. Com o tempo e progressão do transtorno, mesmo estímulos até então inócuos ou neutros para a maior parte das pessoas passam a estimular de forma desproporcional o sistema de antecipação da recompensa de indivíduos com o transtorno (CROCKFORD et al., 2005; LIMBRICK-OLDFIELD et al., 2017). Parte desse mecanismo decorre de aprendizagem associativa (FAUTH-BÜHLER; MANN; POTENZA, 2017), isto é, estímulos que em algum momento foram associados ao ato de jogar passam a funcionar como motivadores por si só mesmo na ausência de uma recompensa real proporcionada pelo jogo (VOLKOW; FOWLER; WANG, 2003). Assim, estímulos sonoros, imagens, propagandas, ver outras pessoas jogando, influenciadores e até mesmo o estímulo visual de ver dinheiro podem ativar a antecipação de recompensa desse sistema (CROCKFORD et al., 2005; VAN HOLST et al., 2010). Estudos de neuroimagem mostram que comportamentos aditivos colaboram não só para a sensibilização do sistema que antecipa recompensas mas também para a redução do funcionamento das áreas responsáveis pela inibição de comportamentos de risco citadas acima (VOLKOW; FOWLER; WANG, 2003; GOLDSTEIN; VOLKOW, 2011; ZILVERSTAND et al., 2018).

9.5. O papel dos **mecanismos de sensibilidade às perdas também parece ser importante**. Em contraste com a aversão à perda observada na população geral (TOM, 2007), pessoas com transtorno do jogo tendem a apresentar sensibilidade reduzida a perdas monetárias (GENAUCK et al., 2017; LIMBRICK-OLDFIELD et al., 2020), embora a literatura não seja totalmente consistente quanto à natureza exata dessa alteração (FREINHOFER et al., 2024; WEI et al., 2026).

9.6. Dessa forma, entende-se que qualquer mecanismo de um produto que mobilize excessivamente esses sistemas, comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos (VOLKOW; KOOB; MCLELLAN, 2016), tem potencial de contribuir para o desenvolvimento de um hábito aditivo, de modo análogo ao que ocorre nas dependências químicas, em que não é possível estabelecer, a priori, um patamar de uso que seja livre de risco de dependência. Isso é consistente com os dados que mostram que, mesmo que o dano apareça de forma mais consistente em



peessoas com padrões problemáticos, a soma dos danos entre pessoas sem o transtorno é ainda mais significativa<sup>2</sup>: a maioria dos danos graves relacionados ao jogo (incluindo violência doméstica, perda de emprego e necessidade de assistência emergencial) concentra-se em apostadores de baixo e médio risco, e não apenas naqueles com transtorno do jogo, já que esse grupo é numericamente muito maior na população (BROWNE; ROCKLOFF, 2018), e que problemas relacionados às apostas existem mesmo naqueles com baixa frequência de aposta (RAISAMO et al., 2015).

9.7. O risco de desenvolver o transtorno resulta, portanto, da interação entre o grau de vulnerabilidade individual e o potencial aditivo do produto (BLASZCZYNSKI; NOWER, 2002), sendo que essa vulnerabilidade não deve ser entendida como um traço fixo, determinado apenas por fatores genéticos ou neurobiológicos estáveis: ela também varia dinamicamente ao longo do tempo (Suomi et al., 2024), de forma que contextos de abalo emocional e de privação socioeconômica estão entre os fatores que a elevam, aumentando as chances de desenvolvimento do transtorno mesmo em quem não apresentava vulnerabilidade basal tão elevada (LATVALA et al., 2021; SHARMAN; BUTLER; ROBERTS, 2019). É justamente por operarem sobre sistemas neurobiológicos universais, e não restritos somente a uma população previamente vulnerável, que as características estruturais do produto configuram um fator de risco de natureza populacional, e não apenas individual (ROSSOW, 2018).

[2] Esse padrão é conhecido na literatura como "paradoxo da prevenção" e é consistente com o chamado total consumption model, modelo originado na epidemiologia do álcool que prevê uma associação estreita entre o consumo médio de uma população e a prevalência de consumo excessivo/dano nessa mesma população — de modo que qualquer redução (ou aumento) no consumo médio, incluindo entre os apostadores de menor risco, desloca a prevalência de dano na população como um todo. Estudos recentes confirmam a validade desse modelo aplicado especificamente a apostas, inclusive com dados de registro real de contas de apostadores (ROSSOW, 2019; ROSSOW et al., 2024), e sugerem que essa associação é particularmente forte nas modalidades online (KESAITE; WARDLE; ROSSOW, 2023).

## 10. CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS, PADRÕES OBSCUROS E O COMPORTAMENTO DE APOSTAR

10.1. O trecho a seguir aborda três importantes conceitos para compreensão dos mecanismos do design, que são inter-relacionados e apresentam a interface entre o design dos jogos de aposta e o comportamento humano, envolvendo conhecimentos da arquitetura de escolha, da economia comportamental e vieses cognitivos: as características estruturais do **jogo<sup>3</sup>**, **dark patterns<sup>4</sup>**. Nos ambientes digitais de apostas, essas tecnologias podem ser estruturadas de forma intencional bidirecionalmente. Ou seja, por um lado, podem ser empregadas para explorar fragilidades humanas sobre o autocontrole para então prolongar as sessões e aumentar gastos no jogo. Por outro, podem ser utilizadas para encorajar ativamente a moderação sobre um comportamento de risco e ajudar na prevenção do desenvolvimento de transtornos do impulso (Gainsbury et al., 2020). Os estudos que avaliam o impacto da implementação desses mecanismos de estrutura e design atestam a associação com maiores taxas não só de jogo de risco e de dependência (DELFABBRO et al., 2024) como de piores desfechos em saúde mental.

[3] **Características estruturais das apostas:** modelo formulado pelo psicólogo norte-americano Mark Griffiths (2007), que enfatiza as características comuns dos jogos de apostas que se



relacionam aos padrões de risco (por exemplo: velocidade e intervalo de eventos e premiações, in-play bets, cash-out), não limitando a dependência à constituição biológica do indivíduo, mas englobando parâmetros de design inerentes e matemáticos da própria atividade (Griffiths, 1993; Auer & Griffiths, 2023).

[4] **Padrões obscuros do designs (do inglês dark patterns):** conceito introduzido pelo designer de experiência do usuário Harry Brignull, para se referir a “truques” e armadilhas de recursos de design de interface enganosos que induzem as pessoas a tomarem ações que são mais lucrativas para o site ou aplicativo em detrimento do próprio usuário. Dark patterns atuam a nível visual e interativo (por exemplo: botões de depósito gigantes e coloridos, enquanto o botão de saque é cinza e oculto)

### **Características Estruturais dos Jogos de Aposta**

10.2. O estudo das características estruturais das apostas parte de uma inversão analítica, em que o potencial de dano de uma modalidade de jogo dependeria menos do tipo de jogo em si (caça-níqueis, roleta, aposta esportiva), e mais das propriedades de design que operam nesses formatos. Segundo essa abordagem, aquisição, desenvolvimento e manutenção do jogo problemático estariam associados não ao tipo de produto, mas a características que reforçam o jogo (GRIFFITHS, 1999) como a velocidade e a frequência do jogo, a frequência e a magnitude dos prêmios e a continuidade das sessões (GRIFFITHS; AUER, 2013).

### **FREQUÊNCIA DE EVENTOS, DURAÇÃO DO EVENTO E INTERVALO DE PAGAMENTO**

10.3. O tempo decorrido entre eventos sucessivos (intervalo entre uma jogada e a seguinte ("apertar um botão", "girar a roleta", "lançar nova aposta") configura-se entre as características estruturais mais associadas à intensidade do jogo, medida pelo número de apostas por sessão (AUER; GRIFFITHS, 2023; LADOUCEUR; SÉVIGNY, 2006; GRIFFITHS; AUER, 2013; HARRIS; GRIFFITHS, 2017). Tempos mais curtos entre a aposta e a premiação, assim como entre eventos sucessivos, relacionam-se a maior sensibilização dos mecanismos de incentivo à recompensa citados na Seção 7 (CHÓLIZ, 2010; MENTZONI et al., 2012; JAMES; O'MALLEY; TUNNEY, 2016) de forma que a alta frequência de apostas é um marcador preditor de jogo problemático (LINNET, J. et al. 2013).

10.4. Alguns dados empíricos são apresentados. Em um estudo de rastreamento com mais de 760 mil sessões de jogo on-line, a frequência de eventos foi a característica estrutural com maior peso explicativo sobre o número de apostas por sessão: jogos com intervalo médio inferior a cerca de 12 segundos entre apostas produziram sessões com número de apostas cerca de seis vezes maior do que jogos mais lentos (AUER; GRIFFITHS, 2023). Por ser um parâmetro de design definido pela operadora, e não um comportamento do jogador, a frequência de eventos apresenta-se como fator plausível e diretamente parametrizável para a regulação do jogo online, o que é corroborado por evidência experimental causal: a imposição de um limite de velocidade de jogo (uma rodada por minuto) em roleta on-line reduziu tanto o número de apostas quanto o gasto total dos jogadores (NEWALL et al., 2021), sustentando recomendações de política regulatória voltadas à redução da velocidade e da facilidade de jogo como estratégia de prevenção de dano (NEWALL, 2022; PARKE; PARKE; BLASZCZYNSKI, 2017).

### **IN-PLAY BETS E CASH-OUTS - CONVERSÃO DE UM COMPORTAMENTO DESCONTÍNUO EM UM COMPORTAMENTO CONTÍNUO**

#### **Cash-out**

10.5. O mecanismo de cash-out foi introduzido nas plataformas de apostas



esportivas online em 2011, pela operadora britânica Betfair, e consiste na possibilidade de o apostador interromper voluntariamente uma aposta em curso, antes da conclusão do evento esportivo (SINCLAIR et al., 2024; LÓPEZ-GONZÁLEZ; GRIFFITHS, 2017). A funcionalidade permite ao apostador receber um valor calculado pela casa com base nas odds correntes no momento da solicitação, normalmente abaixo do retorno potencial em caso de vitória, mas acima de zero mesmo diante de uma derrota provável (LÓPEZ-GONZÁLEZ; GRIFFITHS, 2017).

Alguns mecanismos neurobiológicos e cognitivos operam neste tipo de funcionalidade: (i) aumento da percepção enviesada de que se tem algum tipo de controle sobre o jogo, tendo em vista que envolve uma ação voluntária do jogador (LÓPEZ-GONZÁLEZ; ESTÉVEZ; GRIFFITHS, 2019); (ii) intervalo bastante mais curto entre a aposta e a retirada, em comparação ao tempo de espera até o desfecho natural do evento; (iii) captura contínua da atenção do jogador em uma ocasião que, até então, demandava apenas aguardar — o cash-out transforma a espera passiva em uma sequência de decisões ativas e repetidas (PARKE; PARKE, 2019; SINCLAIR et al., 2024); e (iv) uma dinâmica de arrependimento em ambas as direções, análoga ao "efeito disposição" documentado por Brown e Yang (2017): a possibilidade contínua de saída do jogo tanto pode gerar o senso de ter "deixado passar a chance de sair enquanto ainda era tempo" diante de uma derrota, quanto a sensação inversa de que "permanecer mais um pouco teria permitido uma premiação final maior" diante de uma vitória perdida por ter saído cedo demais (BROWN; YANG, 2017).

10.6. No estudo conduzido com uma coorte de 659 apostadores esportivos espanhóis recrutados por levantamento online, a frequência de uso do cash-out apresentou associação estatisticamente significativa com a severidade do jogo problemático, aferida pelo PGSI ( $\chi^2 = 121,46$ ;  $p < 0,001$ ) (LÓPEZ-GONZÁLEZ; ESTÉVEZ; GRIFFITHS, 2019). Um estudo experimental subsequente demonstrou que a simples disponibilidade da opção de cash-out após a aposta, mesmo sem seu uso efetivo, aumentou em até 35% o valor apostado pelos participantes, efeito atribuído ao senso de controle e à percepção de uma "rede de segurança" que permite apostar mais, sabendo que é possível retirar-se antecipadamente (BENNETT et al., 2024). Estudos adicionais reforçam essa associação: entrevistas qualitativas identificaram que os principais motivos relatados para o uso do cash-out são o acesso imediato ao dinheiro, a redução de perdas e a percepção de que essa é uma opção "menos arriscada" — sendo o uso do recurso associado a maior consumo problemático de álcool e maiores níveis de depressão, ansiedade e estresse entre os usuários (SINCLAIR et al., 2024); e um desenho caso-controle mostrou que apostadores de maior risco (PGSI  $\geq 5$ ) relataram uso significativamente mais frequente do cash-out instantâneo do que apostadores de menor risco (FARRELL; BENNETT; MYLES, 2026).

## In-play

10.7. O in-play (também chamado de live ou in-running betting) consiste na possibilidade de realizar apostas após o início do evento esportivo, com atualização contínua das odds à medida que a partida se desenrola (KILLICK; GRIFFITHS, 2018). Parke e Griffiths (2007) especificam três mecanismos pelos quais o in-play contribuiria para o jogo problemático: (i) senso de aumento da habilidade percebida (por estudar/assistir ao evento), (ii) possibilidade de compensação de perdas dentro da mesma partida, e (iii) tornar o evento mais estimulante — mecanismos posteriormente revisitados pelos próprios autores em um arcabouço teórico mais amplo sobre os efeitos de desenvolvimentos tecnológicos no comportamento de apostar (PARKE; GRIFFITHS, 2011). Já quanto ao cash-out, López-González, Estévez e Griffiths (2019) teorizam que o recurso torna manipulável pelo apostador a duração da aposta e amplia a ilusão de controle, na medida em que confere ao usuário a



percepção de gestão ativa sobre o desfecho da aposta.

10.8. Estudos empíricos corroboram essas associações teóricas em diferentes contextos e populações: apostadores australianos, mesmo em um cenário de proibição regulatória do in-play online, seguiram apresentando associação entre engajamento em apostas ao vivo e problemas de jogo (GAINSBURY; ABARBANEL; BLASZCZYNSKI, 2020); apostadores espanhóis que praticam in-play relataram maior severidade de jogo problemático, maior envolvimento em assistir ao esporte e maior consumo de álcool e comida não saudável durante a prática (LÓPEZ-GONZÁLEZ; GRIFFITHS; ESTÉVEZ, 2020); entrevistas qualitativas identificaram excitação, esperança de lucro e a sensação de "estar no jogo" como motivadores centrais do in-play (KILLICK; GRIFFITHS, 2020); e uma investigação sobre apostadores em microeventos (microbets) — apostas sobre lances pontuais e de curtíssima duração dentro de uma partida — mostrou que esse subgrupo de funcionalidade apresenta maior risco dentro do universo de apostadores esportivos (RUSSELL et al., 2018), achado replicado por Vieira et al. (2023), que constataram que apostadores que realizam in-play, comparados a apostadores tradicionais, apresentam mais características psicológicas de risco e maior prevalência de danos relacionados ao jogo.

10.9. Por fim, a presença de in-play bet e de cash-out durante apostas online esportivas, de qualquer que seja o esporte, viabiliza continuamente pontos de entrada e de saída em novos eventos de aposta. O marcador de início e parada deixa de ser o início da partida e passa a ser o próprio passar do tempo, ou seja, a qualquer novo instante o apostador pode realizar ou decidir deixar uma aposta (PARKE; PARKE, 2019). Cabe ainda destacar que apostas sobre microeventos esportivos (como o próximo escanteio, o próximo ponto ou outro lance pontual e isolado dentro de uma partida) parecem se correlacionar de forma mais relevante com o risco de manipulação de resultados esportivos do que apostas sobre o desfecho final de uma partida inteira: é estruturalmente mais fácil manipular um evento pontual e isolado, que depende da ação de um único atleta em um momento específico, do que o resultado agregado de uma partida completa, que depende do desempenho de múltiplos atletas ao longo de todo o evento. A literatura de integridade esportiva já identificava esse risco antes mesmo da popularização do in-play eletrônico (FORREST; McHALE; McAULEY, 2008; SERBY, 2012), e trabalhos mais recentes, com base em métodos estatísticos de monitoramento dos mercados de apostas ao vivo, seguem apontando os mercados líquidos de in-play e o chamado "spot-fixing" (manipulação de lances específicos, e não do resultado final) como oportunidades privilegiadas de fraude (VAN ROMPUY, 2015; FORREST; McHALE, 2019; MORICONI; ALMEIDA, 2021; WINKELMANN et al., 2026), embora a evidência comparativa direta de que microeventos são de fato manipulados com maior frequência do que resultados de partidas inteiras ainda seja majoritariamente teórica, baseada em casos e inferida a partir de estudos de monitoramento de mercado, e não uma comparação estatística direta e conclusiva.

#### **Perdas disfarçadas de vitórias (LDW)**

10.10. As perdas disfarçadas de vitórias (PDVs, ou losses disguised as wins - LDWs, em inglês) são um desfecho estrutural inicialmente introduzido no contexto de máquinas caça-níqueis (slots) e consiste matematicamente em uma perda líquida, mas que é acompanhada dos mesmos estímulos audiovisuais de celebração (luzes, sons, animações) usados para vitórias genuínas, fazendo com que o jogador tenda a processá-lo como um ganho (DIXON et al., 2010). Análises de documentos de design das próprias máquinas (os chamados PAR Sheets, obtidos por meio de lei de acesso à informação) mostram que esse não é um efeito colateral accidental, mas sim uma estratégia que aumenta substancialmente a taxa de reforço (HARRIGAN;



DIXON, 2009; HARRIGAN et al., 2011).

10.11. O estudo de Dixon et al. (2010), ao monitorar a condutância da pele e a frequência cardíaca de jogadores iniciantes ( $n = 40$ ) enquanto jogavam em uma máquina caça-níqueis multilinhas real, mostrou que as PDVs provocam níveis de excitação fisiológica autônômica estatisticamente indistinguíveis dos gerados por vitórias genuínas, e significativamente maiores do que os gerados por perdas regulares, nas quais a resposta de excitação praticamente inexistente. Estudos subsequentes do mesmo grupo de pesquisa replicaram esse padrão usando outras medidas comportamentais além da SCR, como a pausa pós-reforço (post-reinforcement pause, PRP — o tempo que o jogador demora para iniciar o próximo giro) e a força física aplicada ao botão de girar: em ambos os casos, as PDVs geraram respostas equivalentes às de pequenas vitórias genuínas, e não às de perdas (DIXON et al., 2013; DIXON et al., 2014; DIXON et al., 2017). Assim sendo, possivelmente o reforço sensorial das PDVs opera por meio dos mesmos circuitos dopaminérgicos de recompensa mobilizados por vitórias reais.

10.12. A evidência empírica sobre PDVs abrange desde estudos laboratoriais controlados até dados reais de contas de apostadores, com achados consistentes quanto à direção do efeito.

10.13. Em ambiente real (não laboratorial), Leino et al. (2016) analisaram uma base de dados de apostas de contas reais de 8.636 jogadores em máquinas eletrônicas na Noruega, totalizando 2.035.339 apostas registradas ao longo de um dia, usando um modelo de regressão logística de efeitos mistos e encontraram que a chance de o jogador continuar apostando na mesma sessão foi maior após uma PDV do que após uma perda regular, embora menor do que após uma vitória genuína, apontando que as PDVs prolongam a persistência de jogo em relação a uma perda comum, mesmo fora do ambiente controlado de laboratório.

10.14. Quanto a parâmetros clínicos especificamente, Graydon et al. (2018) randomizaram 132 jogadores experientes recrutados na comunidade de Waterloo (Canadá), estratificados pela gravidade de jogo no PGSI (53 sem problema, 55 de baixo risco, 24 de alto risco), para jogar 100 giros em jogos com poucas, moderadas ou muitas PDVs, medindo em seguida a persistência voluntária de jogo durante uma sequência de perdas induzida experimentalmente. Houve interação significativa entre a proporção de PDVs e o status de gravidade ( $p = 0,037$ ): jogadores de alto risco apresentaram um efeito de "ponto ideal", com maior persistência de jogo justamente na condição de proporção moderada de PDVs, em vez de poucas ou muitas, ao passo que jogadores sem problema de jogo apresentaram uma relação linear simples, jogando por mais tempo apenas quando havia poucas PDVs. Ou seja, o efeito reforçador das PDVs sobre a persistência de jogo parece ser qualitativamente diferente entre jogadores de maior e menor gravidade clínica. Um achado complementar de meta-análise interna, reunindo dados de 13 estudos e confirmado com uma amostra adicional de 132 jogadores experientes, identificou um "ponto ideal" semelhante para a superestimação do número de vitórias, maximizado quando cerca de 19,6% dos giros são PDVs (GRAYDON et al., 2020).

10.15. Esse efeito de superestimação de vitórias também foi observado em uma amostra online de grande porte e não clínica: Myles et al. (2023) randomizaram 940 participantes para assistir a um vídeo de jogo em caça-níqueis contendo PDVs misturadas a vitórias genuínas, ou a um vídeo contendo apenas vitórias genuínas; os que assistiram ao vídeo com PDVs superestimaram significativamente o número de vitórias reais ocorridas, efeito presente tanto entre jogadores de baixo quanto de alto risco, sugerindo que a distorção cognitiva provocada pelas PDVs não se restringe a populações já vulneráveis. Por fim, hipoteticamente ligando o fenômeno a desfechos clínicos mais amplos, Dixon et al. (2017) mostraram que a imersão



comportamental promovida pelas PDVs em jogos multilinhas, um estado de absorção que os autores denominam "dark flow", se correlaciona com escores mais altos no PGSI e com sintomas depressivos, sendo essa relação mais forte no jogo multilinhas (rico em PDVs) do que no jogo de linha única equivalente.

10.16. Em conjunto, a evidência disponível sugere que as PDVs constituem um parâmetro de design das máquinas capaz de (i) gerar excitação fisiológica indistinguível da vitória real; (ii) aumentar a persistência de jogo diante de perdas financeiras, sobretudo entre jogadores de maior gravidade clínica; e (iii) distorcer sistematicamente a percepção do jogador sobre seu próprio desempenho financeiro, tornando-se, assim, um alvo plausível de regulação direta por meio da limitação da proporção de PDVs permitida no design dos jogos.

### **Designs de quase-ganhos (near-miss)**

10.17. Um near-miss ocorre quando um resultado de não-vitória fica extremamente próximo do prêmio máximo (por exemplo, quando o último rolo de um caça-níqueis para uma posição acima ou abaixo da linha de pagamento). Embora o resultado financeiro de um near-miss seja exatamente igual ao de uma derrota completa ("full-miss") em que nenhuma premiação é recebida, a reação psicológica para o near-miss é diferente. Possivelmente o efeito tem uma função evolutiva, ao agir sobre o sistema de aprendizado por reforço, que evoluiu naturalmente para valorizar comportamentos que se aproximassem de objetivos-alvo, mas que, aplicados aos jogos de azar, são capturados de forma disfuncional (CLARK, 2010). Os near misses constituem uma característica estrutural com evidência experimental consistente de aumentar a ativação fisiológica, percepção de proximidade da vitória e motivação imediata para continuar jogando. Há evidência crescente, mas heterogênea, de efeitos sobre velocidade de jogo, tamanho da aposta e persistência.

10.18. Clark et al. (2009) avaliaram o padrão de ativação cerebral diante de designs desenhados para ocorrência de quase vitória, mostrando que tanto esses eventos aumentam a motivação do indivíduo para continuar jogando, como também ativam áreas cerebrais associadas a vitórias reais. O mesmo efeito foi observado no estudo de Chase e Clark (2010), em que situações de quase-ganho ativaram áreas de recompensa cerebral em pessoas com transtorno do jogo. Barton et al. (2017) revisaram sistematicamente 11 estudos sobre resposta fisiológica de quase vitórias e constataram que 10 deles apresentaram resposta fisiológica maior que a de perdas comuns e até comparáveis a vitórias reais. Stange et al. (2017) demonstraram que a resposta neurofisiológica a dois de três símbolos do prêmio de uma raspadinha (um design de quase ganho) gera um aumento na frequência cardíaca e na condutância de pele significativamente superior a uma derrota comum e uma resposta de FC comparável à observada em vitórias reais. O tempo de pausa após um evento é reduzido quando um quase-ganho ocorre, em relação à perdas reais, conforme demonstrado por estudo experimental de Dixon (2013) e confirmado posteriormente por Palmer, Ferrari e Clark (2024) que demonstraram que, após vivenciarem situações de quase-ganho, os participantes jogaram significativamente mais rápido (latências de giro mais curtas) e apostaram valores maiores em comparação com derrotas convencionais.

10.19. A título de exemplo internacional, órgãos reguladores de jogos de azar da Austrália e da Nova Zelândia estabeleceram a proibição do uso de desenhos de "quase-ganho" (near miss) em máquinas caça-níqueis eletrônicas:

Os jogos não podem utilizar um desenho de 'quase-ganho' programável. Para esta seção, 'desenho de quase-ganho' refere-se a um desenho no qual o resultado apresentado ao jogador sugere uma probabilidade de prêmio ou evento de recurso do jogo maior do que a determinada pela matemática ou



### **Apostas múltiplas (multi-bets)**

10.20. Também chamadas de multi-bets, parlays ou acumuladores, consistem na combinação de duas ou mais seleções individuais (por exemplo, os resultados de várias partidas distintas) em uma única aposta, cujas odds finais são calculadas pela multiplicação das odds de cada seleção (ou "perna") entre si. Esse mecanismo cria o apelo de transformar um valor de aposta pequeno em um prêmio potencial muito maior do que o obtido em uma aposta simples equivalente. Contudo, como a margem de lucro da casa de apostas embutida em cada seleção também se multiplica ao longo das pernas, a probabilidade real de acerto de uma aposta múltipla é substancialmente mais desfavorável ao apostador do que a de uma aposta simples, e mais desfavorável do que a intuição costuma sugerir, sendo necessário errar apenas uma única seleção, dentre várias, para perder a aposta inteira (NEWALL; RUSSELL; HING, 2021). Apostas múltiplas no âmbito das apostas esportivas de odds fixas, favorecem dinâmicas de dois fenômenos já bem documentadas na literatura. O primeiro é o "potencial multiplicador" (a possibilidade de grandes prêmios a partir de apostas pequenas) e o efeito de quase-ganho (perder a aposta múltipla por errar apenas a última seleção pendente reproduz, estruturalmente, a experiência de "quase ter ganho").

10.21. Diferentemente das PDVs e do cash-out, cujos mecanismos são majoritariamente neurofisiológicos (excitação autonômica, circuitos dopaminérgicos de recompensa), o principal mecanismo por trás do apelo das apostas múltiplas parece ser cognitivo: a negligência da composição de probabilidades. Estudos experimentais mostram que essa funcionalidade aciona a chamada falácia da conjunção, isto é, a tendência de julgar um evento composto (como a ocorrência simultânea de vários eventos independentes) como mais provável do que ele realmente é, já que envolve a probabilidade de cada evento individual isoladamente (ZIZZO, 2002; NILSSON; ANDERSSON, 2010). O marketing do setor de apostas esportivas parece amplificar essa funcionalidade: uma análise de anúncios de apostas ao vivo na Inglaterra publicada em 2017 mostrou que a publicidade do setor está concentrada justamente nas apostas mais complexas (combinações de múltiplos eventos específicos dentro de uma partida), que carregam as maiores margens de lucro para o operador. O mesmo estudo encontrou que em uma série de experimentos com 1.467 participantes, torcedores de futebol julgaram adequadamente a probabilidade de eventos simples, mas sistematicamente erraram a probabilidade dos eventos complexos que dominam essa publicidade (NEWALL, 2017).

10.22. Além disso, multi-bets também possuem um apelo de **"pagamento redentor"**, capaz de transformar uma aposta pequena em um prêmio expressivo a partir de uma probabilidade real muito baixa, explorando o viés de sobrevalorização de eventos de baixa probabilidade e alto prêmio (favorite-longshot bias) bastante descrito na literatura (NEWALL; CORTIS, 2021). Em nível clínico, uma metanálise de 12 estudos (n = 1.685) encontrou associação significativa entre a tendência a supervalorizar ganhos de baixa probabilidade e a gravidade do jogo, com o tamanho de efeito mais que dobrando quando a comparação envolve especificamente indivíduos com diagnóstico de transtorno do jogo (KYONKA; SCHUTTE, 2018).

10.23. Além disso, multi-bets também possuem um apelo de "pagamento redentor", capaz de transformar uma aposta pequena em um prêmio expressivo a partir de uma probabilidade real muito baixa, explorando o viés de sobrevalorização de eventos de baixa probabilidade e alto prêmio (favorite-longshot bias) bastante descrito na literatura (NEWALL; CORTIS, 2021). Em nível clínico, uma metanálise de



12 estudos (n = 1.685) encontrou associação significativa entre a tendência a supervalorizar ganhos de baixa probabilidade e a gravidade do jogo, com o tamanho de efeito mais que dobrando quando a comparação envolve especificamente indivíduos com diagnóstico de transtorno do jogo (KYONKA; SCHUTTE, 2018).

10.24. Em nível clínico e empírico, entrevistas em profundidade conduzidas por Hing et al. (2022) com duas amostras de apostadores online australianos, mostraram que esse e outros recursos recentes fomentaram aumento do jogo, jogo impulsivo e persistência e comportamento de perseguição de perdas. Delfabbro, Parke, Catania e Chikh (2023) apresentam dados de um importante estudo para entender o papel das apostas múltiplas. Os autores coletaram seis meses de dados de 100 mil contas individuais de uma plataforma de apostas online no Reino Unido, usando modelos de regressão binomial negativa para relacionar o número de dias ativos em cada tipo de produto a marcadores comportamentais de dano (recusas de depósito, remoção de limites de jogo responsável, depósitos repetidos dentro da mesma sessão, busca por bônus, apostas em horários incomuns). O uso de apostas de combinação (múltiplas) no esporte esteve entre os tipos de produto mais fortemente associados a esses marcadores de dano, ao lado de caça-níqueis e apostas ao vivo (in-play).

10.25. Cabe registrar, por rigor metodológico, que nem todo estudo recente encontrou essa associação: um desenho caso-controle comparando 85 apostadores de maior risco (PGSI  $\geq 5$ ) com 84 de menor risco pareados por idade e sexo não encontrou diferença estatisticamente significativa na frequência de uso de apostas múltiplas entre os grupos, embora tenha encontrado diferenças significativas para in-play betting e cash-out instantâneo (FARRELL; BENNETT; MYLES, 2026).

10.26. A próxima seção aborda como a digitalização para modalidades online, conjuntamente com o fácil acesso e ubiquidade dos smartphones, se somam a mecanismos da arquitetura do design das plataformas de jogos para favorecer o jogo de risco e diminuir a capacidade de controle sobre o comportamento de apostar e gastos financeiros.

### Dark Nudges, Dark Patterns e Sludges

10.27. Publicações recentes têm apresentado mecanismos do design que têm levantado alertas sobre como os atuais jogos de apostas online contam com interfaces que exploram vieses cognitivos comuns a todo ser humano (TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D., 1974) e manipulam o consumidor a tomar decisões de alto risco. A este grupo de funcionalidades do design é dado o nome de **dark nudges** (NEWALL, 2019; WARDLE et al., 2024). Esses mecanismos são inspirados nas bases da economia comportamental (THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R., 2008) e descrevem como a própria arquitetura ao redor do produto oferecida ao usuário é capaz de prejudicar a tomada de decisão individual. Tais mecanismos não se restringem somente às apostas online e vem sendo cada vez mais implementadas nas diferentes tecnologias digitais mediadas por smartphones, com amplo estudo sobre sua relação com o desenvolvimento de dependências comportamentais, prejuízo da tomada de decisão para favorecer um produto comercial e com características de persuasão e manipulação eticamente questionáveis (NEWALL, 2019; Brignull, H., 2011; Cemiloglu et al., 2021; Theopilus et al., 2025; Kozyreva, A., S, 2020; OINAS-KUKKONEN, 2009). Esses fenômenos acompanham a própria dinâmica do mercado consumidor dessas empresas que, para competir pela atenção, retenção e lucro sobre os usuários, são incentivadas a inovar em produtos que exploram ainda mais os vieses cognitivos dos apostadores (NEWALL, 2019).

10.28. Alguns dos exemplos descritos, mas não restritos a eles, são: facilitar os depósitos, dificultar os saques, omitir avisos de uso, afrouxar limites de gastos, oferta massiva de bônus, uso de notificações e pop-ups, oferecer valores elevados



como padrão. Esses mecanismos diferenciam-se das características estruturais das apostas justamente por se tratar da forma como o jogo é apresentado via interface e experiência do usuário, e não das características dele em si (NEWALL, 2019).

10.29. Especificamente, algumas estratégias vêm sendo descritas:

I - O **nagging** corresponde a importunação contínua com pop-ups convidando para jogar novas apostas ou depósitos, convites para depositar mais ao sair da conta, apostas repetidas e incentivos para continuar jogando após o término de uma rodada ou sessão (McGarrigle et al., 2026).

II - O **sludging** corresponde a criação proposital de fricção e burocracia para saques financeiros, dificuldade para cancelar inscrições em campanhas de marketing, dificuldades para pausar jogos ou para encerrar contas, enquanto novos depósitos ocorrem instantaneamente - o que pode se traduzir, inclusive, em facilitação de fenômenos de recuperação das perdas (NEWALL, P., 2025). Na prática, isso se reverte com botões proeminentes para "reverter o saque" e induzir o usuário a continuar apostando, e encerramento de conta que exige ligação longa ao suporte ao cliente, ou mesmo uma relação de clicks para cancelamento de conta quase duas vezes maior que o para criar (NEWALL, P., 2025).

10.30. Essas são estratégias **cujo objetivo final é maximizar o tempo de uso e aumentar os valores gastos pelos usuários** (WARDLE et al., 2024).

10.31. Em 2022, uma auditoria realizada pelo grupo Behavioural Insights Team (BIT), do Reino Unido avaliou grandes operadoras de jogos no país e exemplifica como, na prática, esses mecanismos se inserem nas plataformas de jogos. Os dados foram posteriormente utilizados para embasar a legislação britânica para jogos de aposta, em 2023 (BEDFORD, 2024). O grupo empregou auditoria de jornada do usuário para medir etapa a etapa a assimetria do design em relação à tomada de decisão dos usuários. Das 10 operadoras avaliadas: 6 tinham prompts para apostar novamente imediatamente após uma aposta; 6 tinham prompts para continuar jogando logo após o fim de uma partida ou rodada; 80% dos emails oferecidos pelos operadores eram ofertas diretas, contra apenas 9% voltados à gestão responsável do jogo; 8 em 10 operadoras exigiram saldo mínimo na conta para permitir saque; configurar limites de depósitos exigia, em média, 3 passos a mais do que fazer uma aposta (7,5 vs 4,5 etapas) e em 90% das barras de pesquisa das plataformas de apostas auditadas falhavam em redirecionar o usuário para ferramentas de limite quando ele busca ativamente pela palavra "limite" (limit); 6 delas tinham barreiras para encontrar opção de encerrar conta; em 6 delas era necessário contatar o suporte ao cliente para encerrar a conta e, por fim; em 7 delas cancelar a inscrição em comunicação de marketing era dificultoso. Os dados dessa auditoria foram, posteriormente, utilizados para construção.

10.32. Considerando que mapear todos os designs e funcionalidades relacionadas a arquitetura das plataformas que dificultam o controle financeiro e de parada pode ser insuficiente e cursar com obsolescência, modelos que dividem os padrões obscuros em componentes descritivos e operacionais podem ser mais úteis em termos de política pública. Isto é, não é necessário que se conheça a funcionalidade exata, se ela pode ser identificada em termos de como o design manipula o comportamento. Abaixo é descrito um modelo de 4 componentes (Mills et al., 2026):

I - **Desvios:** todo e qualquer recurso de design projetados para atrasar ou distrair o usuário de seu objetivo original quando este



objetivo é prejudicial ao lucro da plataforma. Na arquitetura dos jogos de apostas, isso se traduz (mas não se limita) em: dificuldades de ativar um limite de depósito, pausar a conta, sequência de telas oferecendo bônus, perguntar exaustivamente se um usuário "tem certeza?" ao fazer um cancelamento. Os desvios, em geral, tentam persuadir sobre o comportamento do usuário em sair do jogo ou mudar o comportamento de saída do usuário;

II - **Rotatórias:** barreiras complexas projetadas para cansar, entediar ou exaurir cognitivamente o usuário. Ele fica "andando em círculos", sendo jogado de volta à página inicial ou para telas de ajuda sem fim. Na arquitetura dos jogos de apostas, isso se traduz (mas não se limita) em: ocultar o botão de saque ou de autoexclusão em menus profundos, exigir que o jogador busque em mecanismos de pesquisa externos para achar o link de cancelamento da conta. A rotatória visa manter o comportamento atual (continuar jogando) pela exaustão da força de vontade;

III - **Atalhos:** soluções enganosamente fáceis que a plataforma oferece para que o usuário "escape" do cansaço gerado pelos desvios e rotatórias, mas a um alto custo que favorece a finalidade de permanecer jogando. Na arquitetura dos jogos de apostas, isso se traduz (mas não se limita), por exemplo, em: oferece um atalho com um botão saliente: "deixar o saldo na conta e ganhar 10% de bônus na próxima aposta", diante de uma rotatória de saque exaustiva.

IV - **Ação Forçada:** impor um custo ou etapa indesejada e desnecessária para que o usuário atinja seu objetivo final. Na arquitetura dos jogos de apostas, isso se traduz (mas não se limita) em: obrigar o preenchimento de extensos formulários de feedback psicossocial ou pesquisas de satisfação antes de liberar a opção de saque ou exclusão, por exemplo.

## 11. INFLUENCIADORES, MARKETING EM ATIVIDADES ESPORTIVAS E NARRATIVAS A RESPEITO DO RISCO DA ATIVIDADE

### Publicidade e propaganda

11.1. A publicidade de apostas funciona, antes de tudo, por normalização. Quando o anúncio está em todo lugar (rede social, intervalo do jogo, estádio), apostar passa a fazer parte da vida cotidiana. Além disso, o marketing fala diretamente à identidade dos jovens, colando a aposta a coisas que eles valorizam, como a amizade e a diversão em grupo (DEANS et al., 2016; DEANS et al., 2017).

11.2. Um mecanismo semelhante ocorre quando o comentarista esportivo passa a falar em odds (HING; ROCKLOFF; BROWNE, 2023). No ambiente digital, os algoritmos entregam o anúncio de forma personalizada, inclusive a menores de idade. Não por acaso, a Academia Americana de Pediatria trata a exposição de adolescentes à publicidade de apostas esportivas como parte relevante do ecossistema digital que afeta essa faixa etária (MUNZER et al., 2026).

11.3. A publicidade online é, entre todas, a mais associada ao aumento do envolvimento com o jogo. Parte disso vem da interatividade: o anúncio é também o botão de cadastro. Parte vem dos incentivos que ele carrega, como cashback e apostas-bônus, que reduzem a percepção de risco, criam uma falsa sensação de segurança e empurram para a abertura de várias contas e para a aposta por impulso (GUILLOU-LANDREAT et al., 2021). Quem já está em risco sente mais: apostadores com padrão moderado ou problemático relatam muito mais engajamento com essas promoções, e mais de um terço deles diz que foram elas



que agravaram seu problema (GAINSBURY et al., 2016).

11.4. Uma revisão crítica e meta-analítica sobre publicidade de apostas, cobrindo duas décadas de pesquisa empírica, encontrou associação positiva consistente entre exposição a esse tipo de publicidade e atitudes, intenções e comportamentos de jogo. Essa associação era mais forte justamente para o comportamento efetivo de apostar, e não apenas para a atitude ou intenção declaradas. Quanto mais exposição, maiores os valores gastos (BOUGUETTAYA, A. et al., 2020).

11.5. Corroborando esse achado em escala ainda maior, uma revisão das revisões sistemáticas, reunindo 74 estudos distribuídos em oito revisões distintas, concluiu haver suporte consistente para uma relação causal entre exposição à publicidade de produtos e marcas de apostas e o aumento de atitudes favoráveis ao jogo, de intenção de apostar e de comportamento efetivo de aposta, tanto em nível individual quanto populacional, com efeito de dose-resposta e impacto mais pronunciado entre crianças, adolescentes e pessoas que já apresentavam risco de jogo problemático (MCGRANE, E. et al., 2023).

11.6. Uma outra revisão sistemática recente, cobrindo 22 estudos quantitativos, reforçou que a exposição à publicidade de apostas esportivas associa-se ao aumento da frequência, do gasto e do risco das apostas, com efeito mais pronunciado entre apostadores com mais sinais de dependência (McGRANE et al., 2025).

11.7. Um estudo que acompanhou dados de investimentos em publicidade e de valores gastos em apostas na Espanha entre 2013 e 2023 encontrou que investimento em publicidade, em promoções/bônus e em patrocínio aumentaram de forma significativa a quantidade de novas contas, de contas ativas, de depósitos e de valor total apostado. Para cada 1 euro investido em bônus pelas operadoras de aposta, os apostadores depositaram 1,60 euro. Para cada 1 euro investido em patrocínio, o depósito de apostadores é de 4,00 euros. O mesmo estudo avaliou o impacto da restrição de publicidade de apostas no país, o Real Decreto 958/2020 (restrição de horários da TV, patrocínio esportivo, bônus de boas-vindas). Os dados encontrados mostram que houve enfraquecimento da relação entre gasto em marketing e comportamento do jogo após a lei, com exceção do formato de promoção/bônus em marketing, indicando que a regulamentação parcial do marketing e propaganda pode deslocar para canais específicos de conversão do setor (GARCÍA-PÉREZ, Á.; KROTTER, A.; AONSO-DIEGO, G., 2024).

11.8. Um dos mecanismos plausíveis por trás desse efeito é a atenuação da percepção de risco: a publicidade tende a retratar o jogo como atividade normativa e legítima, subenfatizando os riscos envolvidos e reforçando atitudes positivas em relação à marca (PARKE et al., 2015). Os formatos stake-back, por exemplo, são anúncios promocionais que prometem garantia de reembolso do valor apostado em caso de perdas; estudos de campo mostram que esse tipo de indutor, transmite a impressão de ausência de risco e está entre os mecanismos de marketing mais associados ao aumento do gasto real e do gasto acima do pretendido pelo apostador (BROWNE et al., 2019; HING et al., 2017). Órgãos reguladores já reconheceram o problema: a Advertising Standards Authority do Reino Unido restringe reivindicações de "aposta sem risco" que contradigam os termos reais da promoção, e a Competition and Markets Authority britânica identificou, em 2018, promoções que exigiam giro de até 20 vezes o valor do bônus antes de qualquer saque (CMA, 2018).

11.9. No entanto, uma vez cadastrado na plataforma, estratégias de retenção passam a atuar: valores perdidos são convertidos em saldo promocional restrito (como freebets ou créditos de jogo), sem restituição real em moeda corrente resgatável; um volume mínimo de giro financeiro passa a ser exigido para que os



ganhos provenientes dessas bonificações possam ser efetivamente sacados (wagering requirements/rollover) (CMA, 2018). O levantamento de HING et al. (2017) analisou 223 incentivos oferecidos por 30 casas de apostas esportivas e hípcas e encontrou que seus termos eram sistematicamente complexos e obscurecidos por linguagem técnico-jurídica, violando requisitos básicos de escolha informada.

11.10. Dados de rastreamento oficiais da autoridade reguladora francesa (9.306 apostadores) mostram que o uso de incentivos de aposta — incluindo cashback/stake-back — se associou a aumento da intensidade de jogo e a até 4,8 vezes mais chances de comportamento de risco, com efeito mais forte entre apostadores já classificados como de risco (BALEM et al., 2021). Esse padrão é corroborado por evidência experimental independente: em ensaio controlado randomizado, CHALLET-BOUJU et al. (2020) encontraram que incentivos aumentaram o valor apostado e a sensação de perda de controle. Durante a Eurocopa de 2024, um experimento com 622 apostadores concluiu que incentivos aumentaram o valor gasto em mais de 10% e reduziram quase pela metade a proporção de pessoas que optavam por não apostar (Ó CEALLAIGH et al., 2025).

11.11. Dados epidemiológicos populacionais reforçam que a publicidade de apostas atua como um vetor direto de agravamento à saúde pública: de acordo com o Australian Gambling Research Centre, 78% dos adultos australianos relatam ser expostos semanalmente ao marketing de apostas esportivas e hípcas (AGRC, 2023). Entre os que já apostam, a exposição publicitária induziu 29% a apostar por impulso e 34% a aumentar o valor apostado, efeito que atinge metade (50%) dos indivíduos já classificados em risco de ou com problemas de jogo; entre jovens de 18 a 34 anos que apostam, 19% das mulheres e 15% dos homens relataram ter começado a apostar pela primeira vez após verem um anúncio na televisão — evidência direta de que a publicidade também opera como vetor de ingresso precoce no mercado de apostas (AGRC, 2023).

11.12. A revisão crítico-metanalítica de Bouguettaya et al. (2020) nota, aliás, que a qualidade e a extensão da pesquisa sobre publicidade de apostas ainda são mais fracas do que em áreas comparáveis, como álcool e tabaco, justamente as áreas em que o mesmo mecanismo de atenuação de risco pela propaganda já havia sido documentado e combatido por décadas de políticas de controle de marketing (GRIFFITHS, 2005; MOODIE; HASTINGS, 2009). É essa analogia histórica e a lição de que a regulação do marketing foi central no controle do tabaco e do álcool, que fundamenta a recomendação recente da Lancet Public Health Commission on gambling, segundo a qual reduzir a exposição populacional à publicidade e ao patrocínio de apostas é uma estratégia central de redução de danos (WARDLE et al., 2024).

### **O papel das redes sociais e os influenciadores online**

11.13. Seguir marcas de apostas nas redes e receber marketing direto associa-se a gastos que a pessoa não planejava, e a associação é mais forte justamente entre os mais graves (WARDLE et al., 2022).

11.14. Atualmente as redes viabilizam a atuação de pessoas que se colocam como supostos especialistas em apostas esportivas que vendem palpites a seguidores, em canais gratuitos como redes sociais e blogs ou pagos como Telegram, WhatsApp e áreas restritas de sites, pessoas denominadas tipsters (GONZÁLVZ-VALLÉS et al., 2021). O que os torna eficazes é o vínculo parassocial, isto é, a sensação de intimidade que faz uma dica de estranho soar como conselho de amigo, somado à exibição de um estilo de vida luxuoso que se atribui, nas entrelinhas, às apostas, sem que as perdas sejam citadas. As estratégias já foram muito além da propaganda tradicional: endosso de celebridades e atletas, transmissões ao vivo de sessões de aposta e marketing de afiliados com comissão



por cadastro, um arranjo em que o influenciador passa a ser, na prática, um vendedor remunerado por cada apostador que traz, modelo que, segundo entrevistas com operadores, reguladores e afiliados na Austrália, incentiva estruturalmente a captação de pessoas com maior potencial de perda e já em situação de risco (HING et al., 2024; ver também GUILLOU-LANDREAT et al., 2021).

11.15. Os próprios jovens percebem isso. Em inquérito com mais de mil universitários de Madri, eles associaram com força extraordinária a atuação dos tipsters à dependência do jogo esportivo online, relatando que as dicas não só levam a apostar como empurram para valores cada vez maiores, e reconhecendo neles um risco concreto de iniciação ao jogo problemático, para si e para os colegas (GONZÁLVEZ-VALLÉS et al., 2021). Jovens australianos e britânicos fazem o mesmo diagnóstico e pedem voz nas decisões sobre a regulação desse marketing (PITT et al., 2024).

11.16. A arquitetura das redes amplifica tudo isso. Jovens tendem a se fechar em bolhas de identidade, comunidades de iguais em que apostar é validado, normalizado e vivido como algo que une o grupo, sem ninguém para dizer o contrário. Um inquérito com cerca de 4.800 jovens de 15 a 25 anos nos Estados Unidos, Coreia do Sul, Espanha e Finlândia mostrou que o forte pertencimento a comunidades online caminha junto com mais problemas de jogo, justamente entre os mais imersos nessas bolhas (SAVOLAINEN et al., 2020).

11.17. O influenciador funciona, por si só, como uma pista ambiental que também estimula a antecipação de recompensas nos sistemas motivacionais cerebrais, do tipo que aciona os circuitos de antecipação de recompensa já descritos (seção 7). Na adolescência, essa exposição digital encontra um cérebro ainda em amadurecimento no controle dos impulsos e uma busca natural por sensações, sendo um período propício e vulnerável para o desenvolvimento crenças e reforçamento de vieses cognitivos relacionados ao jogo (tais como a ideia de que dá para prever resultados, a de que ganhar é fácil, a de que apostar traz sucesso social), que por sua vez predizem a gravidade do jogo problemático (LEE; LEE, 2025). Uma metanálise recente sobre comportamentos de risco em jovens encontrou associação entre uso de redes sociais e aposta mais forte quando o jogo é acessado pela própria rede (PURBA et al., 2023).

## **12. CONSIDERAÇÕES E DIREÇÕES FUTURAS**

12.1. O que os dados mostram é que o risco das apostas online vem do próprio desenho dos produtos e a forma como são apresentados e comercializados aos usuários. Esse risco também não fica só com quem já tem transtorno do jogo diagnosticado. Os mecanismos neurobiológicos envolvidos são os mesmos pra qualquer pessoa exposta ao produto, o que muda é o quanto cada uma é suscetível. Na prática isso quer dizer que a maior parte do dano, olhando pra população inteira, vem do grupo grande de apostadores de risco leve a moderado, não do grupo pequeno que já tem diagnóstico fechado. Se a política pública mirar só quem já foi diagnosticado, ela vai deixar de fora a maior parte do problema

12.2. A relação entre apostas e suicídio existe de forma consistente nos estudos citados. O risco sobe conforme aumenta o envolvimento da pessoa com o jogo, continua alto mesmo descontando outros transtornos psiquiátricos, e não fica restrito a quem aposta. Parceiros e filhos de jogadores problemáticos também apresentam risco maior, apontando a carga de problema associado a esse produto. Vale reconhecer os limites do que foi apresentado aqui. A maior parte dos estudos citados é observacional, o que limita conclusões sobre causalidade direta. O suicídio ligado a apostas provavelmente é subnotificado, já que nem sempre aparece registrado como causa nos atestados de óbito. As evidências sobre apostas múltiplas especificamente ainda são menos consistentes que as evidências sobre apostas em



geral. E faltam dados brasileiros específicos sobre apostas online, boa parte do que temos ainda vem de outros países. Essas lacunas não enfraquecem a conclusão principal, mas precisam ser levadas em conta ao desenhar políticas e ao definir prioridades de pesquisa.

12.3. Até que ponto esse dano se apresenta na sociedade depende de quais objetivos e pactuações de governança em saúde serão estabelecidos daqui pra frente, e não pode desconsiderar que o acesso e a comercialização desse produto, em especial em seu formato online, vêm se associando a um risco significativo de prejuízo à saúde mental, principalmente ao dano mais grave de todos, o suicídio, em diferentes sociedades pelo mundo. No Brasil a procura por tratamento de jogo no SUS já vem aumentando, e tudo indica que essa demanda vai continuar crescendo

### 13. REFERÊNCIAS

ANDREW, Donna T. Aristocratic vice: the attack on duelling, suicide, adultery, and gambling in eighteenth-century England. Yale University Press, 2013.

AUER, Michael; GRIFFITHS, Mark D. Voluntary limit-setting as a harm minimization strategy for gamblers. *Journal of Gambling Studies*, v. 39, p. 265-279, 2023. DOI: 10.1007/s10899-022-10115-3.

BALEM, M.; PERROT, B.; HARDOUIN, J. et al. Impact of wagering inducements on the gambling behaviors of on-line gamblers: a longitudinal study based on gambling tracking data. *Addiction*, v. 116, n. 4, p. 1020-1034, 2021. DOI: 10.1111/add.15665.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. *Estudos Especiais*, n. 119. Brasília: BCB, 2024.

BARTON, K. R.; YAZDANI, Y.; AYER, N.; KALVAPALLE, S.; BROWN, S.; STAPLETON, J.; BROWN, D. G.; HARRIGAN, K. A. The Effect of Losses Disguised as Wins and Near Misses in Electronic Gaming Machines: A Systematic Review. *Journal of Gambling Studies*, v. 33, p. 1241-1260, 2017. DOI: 10.1007/s10899-017-9688-0.

BASTIANI, Oliver; KHOUJA, J.; SKATOVA, A.; NEWALL, Philip W. S. The relationship between Problem Gambling Severity Index scores and suicidality: results of a 9-year cohort study of young United Kingdom adults. *Addiction*, p. 196-207, 2025. DOI: 10.1111/add.70156.

BEDFORD, Kate. Analysis of the White Paper High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age (2023). 2024.

BENNETT, Daniel; ALBERTELLA, L.; FORBES, Laura; HAYES, Ty; VERDEJO-GARCIA, Antonio; WALASEK, Lukasz; LUDVIG, Elliot A. People place larger bets when risky choices provide a postbet option to cash out. *Psychological Science*, p. 1231-1245, 2024. DOI: 10.1177/09567976241266516.

BERRIDGE, Kent C.; KRINGELBACH, Morten L. Pleasure systems in the brain. *Neuron*, v. 86, n. 3, p. 646-664, 2015. DOI: 10.1016/j.neuron.2015.02.018.

BERRIDGE, Kent C.; ROBINSON, Terry E. Liking, wanting, and the incentive-sensitization theory of addiction. *American Psychologist*, v. 71, n. 8, p. 670, 2016. DOI: 10.1037/amp0000059.

BLACK, D. W.; CORYELL, W.; CROWE, R.; MCCORMICK, B.; SHAW, M.; ALLEN, J. Suicide Ideations, Suicide Attempts, and Completed Suicide in Persons with Pathological Gambling and their First-Degree Relatives. *Suicide and Life-Threatening Behavior*, 2015. DOI: 10.1111/sltb.12162.

BNLDATA. GGR de apostas reguladas no Brasil atinge R\$ 20,07 bi no 1º semestre de 2026. 2026.

BOUGUETTAYA, Ayoub; LYNOTT, Dermot; CARTER, Amy et al. The relationship



between gambling advertising and gambling attitudes, intentions and behaviours: a critical and meta-analytic review. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, 2020. DOI: 10.1016/j.COBHA.2020.02.010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Dados do 1º semestre de 2025 do mercado de apostas de quota fixa. Brasília, 2025.

CEALLAIGH, D. T.; TIMMONS, S.; ROBERTSON, D. A.; LUNN, P. D. Effects of inducements on sports gambling and decision-errors: an experimental study. *Journal of Behavioral Addictions*, v. 14, n. 3, p. 959-971, 2025. DOI: 10.1556/2006.2025.00056.

CHALLET-BOUJU, G.; GRALL-BRONNEC, M.; SAILLARD, A. et al. Impact of wagering inducements on the gambling behaviors, cognitions, and emotions of online gamblers: a randomized controlled study. *Frontiers in Psychiatry*, v. 11, e593789, 2020. DOI: 10.3389/fpsyt.2020.593789.

CHASE, Henry W.; CLARK, Luke. Gambling severity predicts midbrain response to near-miss outcomes. *The Journal of Neuroscience*, v. 30, n. 18, p. 6180-6187, 2010. DOI: 10.1523/JNEUROSCI.5758-09.2010.

CHÓLIZ, Mariano; MARCOS, María; LÁZARO-MATEO, Juan. The Risk of Online Gambling: a Study of Gambling Disorder Prevalence Rates in Spain. *International Journal of Mental Health and Addiction*, v. 19, p. 404-417, 2021. DOI: 10.1007/s11469-019-00140-5.

CLARK, Luke. Decision-making during gambling: an integration of cognitive and psychobiological approaches. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, v. 365, n. 1538, p. 319, 2010. DOI: 10.1098/rstb.2009.0147.

CLARK, Luke; LAWRENCE, Andrew J.; ASTLEY-JONES, Frances; GRAY, Nicola. Gambling near-misses enhance motivation to gamble and recruit win-related brain circuitry. *Neuron*, v. 61, n. 3, p. 481-490, 2009. DOI: 10.1016/j.neuron.2008.12.038.

COMITÊ NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE FAZENDA (COMSEFAZ); CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros. 3. ed. 2026.

COMMITTEE OF ADVERTISING PRACTICE (CAP). The CAP Code: The UK Code of Non-broadcast Advertising and Direct & Promotional Marketing. 12. ed. London: Advertising Standards Authority (ASA) / CAP, 2014 (com emendas vigentes). Disponível em: <https://www.asa.org.uk/codes-and-rulings/advertising-codes/non-broadcast-code.html>. Acesso em: 2 set. 2026.

DEANS, Emily; THOMAS, Samantha; DAUBE, Mike; DEREVENSKY, Jeffrey. Creating symbolic cultures of consumption: an analysis of the content of sports wagering advertisements in Australia. *BMC Public Health*, 2016. DOI: 10.1186/s12889-016-2849-8.

DEANS, Emily; THOMAS, Samantha; DAUBE, Mike; DEREVENSKY, Jeffrey. The role of peer influences on the normalisation of sports wagering: a qualitative study of Australian men. *Addiction Research & Theory*, p. 103-113, 2017. DOI: 10.1080/16066359.2016.1205042.

DELFABBRO, Paul et al. Behavioural markers of harm and their potential in identifying product risk in online gambling. *International Journal of Mental Health and Addiction*, v. 22, n. 6, p. 3451-3469, 2024. DOI: 10.1007/s11469-023-01064-9.

DIAMOND, Adele. Executive functions. In: *Handbook of clinical neurology*. Elsevier, 2020. p. 225-240. DOI: 10.1016/B978-0-444-64156-4.00016-0.

DIXON, Mike J. et al. Losses disguised as wins in modern multi-line video slot



machines. *Addiction*, v. 105, n. 10, p. 1819-1824, 2010. DOI: 10.1111/j.1360-0443.2010.03050.x.

DIXON, Mike J. et al. The frustrating effects of just missing the jackpot: Slot machine near-misses trigger large skin conductance responses, but no post-reinforcement pauses. *Journal of Gambling Studies*, v. 29, n. 4, p. 661-674, 2013. DOI: 10.1007/s10899-012-9333-x.

FARRELL, Hugh; BENNETT, Daniel; MYLES, Dan. More frequent use of live sports-betting features is associated with increased risk of gambling harm: evidence from a case-control design. *Journal of Behavioral Addictions*, p. 509-514, 2026. DOI: 10.1556/2006.2025.00491.

FAUTH-BÜHLER, Mira; MANN, Karl; POTENZA, Marc N. Pathological gambling: a review of the neurobiological evidence relevant for its classification as an addictive disorder. *Addiction Biology*, v. 22, n. 4, p. 885-897, 2017. DOI: 10.1111/adb.12462.

GAINSBURY, Sally M.; DELFABBRO, Paul; KING, Daniel L.; HING, Nerilee. Exposure to and engagement with gambling marketing in social media: reported impacts on moderate-risk and problem gamblers. *Psychology of Addictive Behaviors*, p. 270-276, 2016. DOI: 10.1037/adb0000156.

GAMBLING COMMISSION. Autumn 2023 consultation: proposed changes to LCCP and RTS - Socially responsible incentives: consultation response, Proposal 3. Birmingham: Gambling Commission, 2025. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/consultation-response/autumn-2023-consultation-proposed-changes-to-lccp-and-rts-socially/proposal-3-proposed-changes-to-lccp-sr-code-5-1-1-to-make-the-structure-and>. Acesso em: 29 de agosto de 2026.

GARCÍA-PÉREZ, Á.; KROTTER, A.; AONSO-DIEGO, G. The impact of gambling advertising and marketing on online gambling behavior: an analysis based on Spanish data. *Public Health*, v. 234, p. 170-177, 2024. DOI: 10.1016/j.puhe.2024.06.025.

GOLDSTEIN, Rita Z.; VOLKOW, Nora D. Dysfunction of the prefrontal cortex in addiction: neuroimaging findings and clinical implications. *Nature Reviews Neuroscience*, v. 12, n. 11, p. 652-669, 2011. DOI: 10.1038/nrn3119.

GONZÁLVEZ-VALLÉS, Juan Enrique et al. Tipsters and Addiction in Spain. Young People's Perception of Influencers on Online Sports Gambling. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2021. DOI: 10.3390/ijerph18116152.

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. DOI: 10.1080/14459795.2017.1331252.

GRIFFITHS, Mark. Does Gambling Advertising Contribute to Problem Gambling? 2005. DOI: 10.11575/PRISM/9487.

GRIFFITHS, Mark D. The acquisition, development, and maintenance of fruit machine gambling in adolescents. *Journal of Gambling Studies*, v. 6, n. 3, p. 193-204, 1990. DOI: 10.1007/BF01015746.

GRIFFITHS, Mark D.; AUER, Michael. The irrelevancy of game-type in the acquisition, development, and maintenance of problem gambling. *Frontiers in Psychology*, v. 3, p. 621, 2013. DOI: 10.3389/fpsyg.2012.00621.

GUILLOU-LANDREAT, Morgane; GALLOPEL-MORVAN, Karine; LEVER, Delphine; LE GOFF, Delphine; LE RESTE, Jean Yves. Gambling Marketing Strategies and the Internet: What Do We Know? A Systematic Review. *Frontiers in Psychiatry*, 2021. DOI: 10.3389/fpsyg.2021.583817.



HARRIS, Andrew; GRIFFITHS, Mark D. The impact of speed of play in gambling on psychological and behavioural factors: a critical review. *Journal of Gambling Studies*, 2017. DOI: 10.1007/s10899-017-9701-7.

HING, N.; BROWNE, M.; RUSSELL, A. et al. Where's the bonus in bonus bets? Assessing sports bettors' comprehension of their true cost. *Journal of Gambling Studies*, v. 35, n. 2, p. 587-599, 2018. DOI: 10.1007/s10899-018-9800-0.

HING, Nerilee et al. How structural changes in online gambling are shaping the contemporary experiences and behaviours of online gamblers: An interview study. *BMC Public Health*, v. 22, n. 1, p. 1620, 2022. DOI: 10.1186/s12889-022-14041-2.

HING, Nerilee et al. Wagering advertisements and inducements in Australia: First Interim Report to the Department of Social Services. 2015.

HING, Nerilee; ROCKLOFF, Matthew; BROWNE, Matthew. A bad bet for sports fans: the case for ending the "gambification" of sport. *Sport Management Review*, p. 788-812, 2023. DOI: 10.1080/14413523.2023.2260079.

HING, Nerilee; ROCKLOFF, Matthew; BROWNE, Matthew; RUSSELL, Alex; RAWAT, Vijay; THORNE, Hannah et al. The 'Wild West' of Wagering Affiliate Marketing and Implications for Gambling Harm. *International Journal of Mental Health and Addiction*, p. 451-471, 2024. DOI: 10.1007/s11469-024-01327-5.

HING, Nerilee; RUSSELL, Alex M.; THOMAS, A.; JENKINSON, R. The impact of exposure to wagering advertisements and inducements on intended and actual betting expenditure: an ecological momentary assessment study. 2019.

HING, Nerilee; SPROSTON, K.; BROOK, K.; BRADING, R. The structural features of sports and race betting inducements: issues for harm minimisation and consumer protection. *Journal of Gambling Studies*, v. 33, n. 2, p. 685-704, 2017. DOI: 10.1007/s10899-016-9642-6.

JONES, Matthew; BOERING, P.; PATEL, Kishan; LEIGHTLEY, Daniel; DYMOND, Simon. Gambling, suicide and mental health treatment utilisation in Wales: case-control, whole-population-based study. *BJPsych Open*, 2025. DOI: 10.1192/bjo.2025.10867.

KARLSSON, Anna K.; BALEM, Maria; HANSSON, Helena; HÅKANSSON, Anders. Suicide and mortality in individuals with gambling disorder and matched case controls – a Swedish nationwide register study. *Journal of Gambling Studies*, p. 1041-1054, 2025. DOI: 10.1007/s10899-025-10415-w.

KARLSSON, Anna K.; HÅKANSSON, Anders. Gambling disorder, increased mortality, suicidality, and associated comorbidity: a longitudinal nationwide register study. *Journal of Behavioral Addictions*, p. 1091-1099, 2018. DOI: 10.1556/2006.7.2018.112.

KESAITE, V.; WARDLE, H.; ROSSOW, I. Gambling consumption and harm: a systematic review of the evidence. *Addiction Research & Theory*, v. 32, n. 3, p. 194-203, 2023. DOI: 10.1080/16066359.2023.2238608.

KESSLER, R. C.; BORGES, G.; WALTERS, E. E. Prevalence of and risk factors for lifetime suicide attempts in the National Comorbidity Survey. *Archives of General Psychiatry*, v. 56, n. 7, p. 617-626, 1999. DOI: 10.1001/archpsyc.56.7.617.

KORN, David A.; SHAFFER, Howard J. Gambling and the health of the public: Adopting a public health perspective. *Journal of Gambling Studies*, v. 15, n. 4, p. 289-365, 1999. DOI: 10.1023/A:1023005115932.

KOZYREVA, Anastasia; LEWANDOWSKY, Stephan; HERTWIG, Ralph. Citizen versus the internet: confronting digital challenges with cognitive tools. *Psychological Science in the Public Interest*, v. 21, n. 3, p. 103-156, 2020. DOI: 10.1177/1529100620946707.



KRISTENSEN, Joachim H. et al. Suicidality among individuals with gambling problems: a meta-analytic literature review. *Psychological Bulletin*, 2023. DOI: 10.1037/bul0000411.

KRISTENSEN, Joachim H.; BARAVELLI, Camilla M.; LEINO, Tony; PALLESEN, Ståle; GRIFFITHS, Mark D.; EREVIK, Eilin K. Association between gambling disorder and suicide mortality: a comparative cohort study using Norwegian health registry data. *The Lancet Regional Health – Europe*, 2024. DOI: 10.1016/j.lanepe.2024.101127.

KUSYSZYN, Igor. Gambling, risk-taking and personality: A bibliography. *International Journal of the Addictions*, v. 8, n. 1, p. 173-190, 1973. DOI: 10.3109/10826087309060086.

LEE, Hyun Jung; LEE, Gyungjoo. Pathways to understanding problem gambling among adolescents. *BMC Public Health*, 2025. DOI: 10.1186/s12889-025-23213-1.

LESIEUR, H. R.; ROSENTHAL, R. J. Pathological gambling: a review of the literature (prepared for the American Psychiatric Association task force on DSM-IV committee on disorders of impulse control not elsewhere classified). *Journal of Gambling Studies*, v. 7, n. 1, p. 5-39, 1991. DOI: 10.1007/BF01019763.

LESTER, David; WEXLER, A.; FRANK, M. L. Suicidal behavior among members of Gamblers Anonymous. *Journal of Gambling Studies*, v. 7, p. 249-254, 1991. DOI: 10.1007/BF01019770.

LINNET, J. et al. Slot Machine Response Frequency Predicts Pathological Gambling. *International Journal of Psychological Studies*, 2013. DOI: 10.5539/ijps.v5n1p121.

MARIONNEAU, V.; RUOHIO, H.; KARLSSON, N. Gambling harm prevention and harm reduction in online environments: a call for action. *Harm Reduction Journal*, 2023. DOI: 10.1186/s12954-023-00828-4.

MCGARRIGLE, J.; SMITH, J.; GRIFFITHS, M. D.; TORRANCE, J.; QUIGLEY, M.; DYMOND, S. Dark patterns in online gambling: a scoping review and classification of deceptive design practices. *Journal of Behavioral Addictions*, v. 15, n. 1, p. 99-114, 2026. DOI: 10.1556/2006.2025.00096.

McGRANE, Erin; PRYCE, Rebecca; FIELD, Matt; GU, Shangshang; MOORE, Esther C.; GOYDER, Elizabeth. What is the impact of sports-related gambling advertising on gambling behaviour? A systematic review. *Addiction*, p. 589-607, 2025. DOI: 10.1111/add.16745.

MOGHADDAM, Jacqueline F.; YOON, Gihyun; DICKERSON, D.; KIM, Suck-Won; WESTERMEYER, J. Suicidal ideation and suicide attempts in five groups with different severities of gambling: findings from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions. *The American Journal on Addictions*, p. 292-298, 2015. DOI: 10.1111/ajad.12197.

MOODIE, Crawford; HASTINGS, Gerard. Social marketing and problem gambling: a critical perspective. *Addiction*, p. 692-693, 2009. DOI: 10.1111/j.1360-0443.2008.02482.x

MUNZER, Tiffany; MILKOVICH, Libby Matile; MADIGAN, Sheri; TOMOPOULOS, Suzy; PARGA-BELINKIE, Joanna; AJUMOB, Taiwo; CROSS, Corinn; GERWIN, Roslyn. Digital Ecosystems, Children, and Adolescents: Technical Report. *Pediatrics*, v. 157, n. 2, e2025075321, 2026. DOI: 10.1542/peds.2025-075321.

NEWALL, P. Sludge, dark patterns and dark nudges: A taxonomy of online gambling platforms' deceptive design features. *Addiction*, v. 120, n. 9, p. 1916-1923, 2025. DOI: 10.1111/add.70085.

NEWALL, P. W. S. Dark nudges in gambling. *Addiction Research & Theory*, v. 27, n. 2,



p. 65-67, 2019. DOI: 10.1080/16066359.2018.1474206.

NEWALL, Philip W. S.; WEISS-COHEN, Leonardo; SINGMANN, Henrik; BOYCE, W. Paul; WALASEK, Lukasz; ROCKLOFF, Matthew. A speed-of-play limit reduces gambling expenditure in an online roulette game: results of an online experiment. *Addictive Behaviors*, 2021. DOI: 10.1016/j.addbeh.2021.107229.

NOVA ZELÂNDIA. Department of Internal Affairs. Australian/New Zealand Gaming Machine National Standard: revision 12.1. Wellington: Department of Internal Affairs, Gaming and Censorship Regulation, 2025.

OINAS-KUKKONEN, Harri; HARJUMAA, Marja. Persuasive systems design: Key issues, process model, and system features. *Communications of the Association for Information Systems*, v. 24, 2009. DOI: 10.17705/1CAIS.02428.

OZER, Gizem; GREENWOOD, Brad N.; GOPAL, Anand. Let it Ride! An Empirical Investigation of Problem Gambling and the Implications of Legalized Online Sports Betting. *Information Systems Research*, 2026. DOI: 10.1287/isre.2024.1526.

PALMER, Lucas; FERRARI, Mario A.; CLARK, Luke. The near-miss effect in online slot machine gambling: A series of conceptual replications. *Psychology of Addictive Behaviors*, v. 38, n. 6, p. 716, 2024. DOI: 10.1037/adb0001018.

PARKE, Adrian; HARRIS, Andrew; PARKE, Jonathan; RIGBYE, Jane; BLASZCZYNSKI, Alex. Responsible marketing and advertising in gambling: a critical review. *The Journal of Gambling Business and Economics*, p. 21-35, 2015. DOI: 10.5750/JGBE.V8I3.972.

PETRY, N. M. Should the scope of addictive behaviors be broadened to include pathological gambling? *Addiction*, v. 101, supl. 1, p. 152-160, 2006. DOI: 10.1111/j.1360-0443.2006.01593.x.

PHILLIPS, David P.; WELTY, Ward R.; SMITH, Marisa M. Elevated suicide levels associated with legalized gambling. *Suicide and Life-Threatening Behavior*, p. 373-378, 1997. DOI: 10.1111/J.1943-278X.1997.TB00516.X.

PITT, Hannah et al. "It's changing our lives, not for the better. It's important that we have a say". The role of young people in informing public health and policy decisions about gambling marketing. *BMC Public Health*, 2024. DOI: 10.1186/s12889-024-19331-x.

POTENZA, Marc N. et al. Gambling disorder. *Nature Reviews Disease Primers*, v. 5, n. 1, p. 51, 2019. DOI: 10.1038/s41572-019-0099-7.

PURBA, Amrit Kaur et al. Social media use and health risk behaviours in young people: systematic review and meta-analysis. *The BMJ*, 2023. DOI: 10.1136/bmj-2022-073552.

RAISAMO, S.; MÄKELÄ, P.; SALONEN, A. H.; LINTONEN, T. The extent and distribution of gambling harm in Finland as assessed by the Problem Gambling Severity Index. *European Journal of Public Health*, 2015. DOI: 10.1093/eurpub/cku210.

ROBINSON, Terry E.; BERRIDGE, Kent C. The incentive-sensitization theory of addiction 30 years on. *Annual Review of Psychology*, v. 76, n. 1, p. 29-58, 2025. DOI: 10.1146/annurev-psych-011124-102553.

ROSENTHAL, Richard J. Inclusion of pathological gambling in DSM-III, its classification as a disorder of impulse control, and the role of Robert Custer. *International Gambling Studies*, v. 20, n. 1, p. 151-170, 2020. DOI: 10.1080/14459795.2019.1683884.

ROSSOW, I. The total consumption model applied to gambling: empirical validity and implications for gambling policy. *Nordisk Alkohol- & Narkotikatidskrift (Nordic Studies*



on Alcohol and Drugs), v. 36, n. 2, p. 66-76, 2019. DOI: 10.1177/1455072518794016.

ROSSOW, I.; KESAITE, V.; PALLESEN, S.; WARDLE, H. The total consumption model applied to gambling: an analysis of gambling accounts records in Norway. *Addiction Research & Theory*, p. 267-275, 2024. DOI: 10.1080/16066359.2024.2430486.

SAVOLAINEN, Iina et al. Online Relationships and Social Media Interaction in Youth Problem Gambling: A Four-Country Study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2020. DOI: 10.3390/ijerph17218133.

SILVERMAN, Morton M. et al. Rebuilding the tower of babel: a revised nomenclature for the study of suicide and suicidal behaviors part 1: background, rationale, and methodology. *Suicide and Life-Threatening Behavior*, v. 37, n. 3, p. 248-263, 2007. DOI: 10.1521/suli.2007.37.3.248.

STANGE, Madison; GRAU, Mikyla; OSAZUWA, Sandra; GRAYDON, Candice; DIXON, Mike J. Reinforcing Small Wins and Frustrating Near-Misses: Further Investigation Into Scratch Card Gambling. *Journal of Gambling Studies*, v. 33, p. 47-63, 2017. DOI: 10.1007/s10899-016-9614-x.

SUOMI, A.; LUCAS, N.; DOWLING, N.; DELFABBRO, P. Parental problem gambling and child wellbeing: Systematic review and synthesis of evidence. *Addictive Behaviors*, 2021. DOI: 10.1016/j.addbeh.2021.107205.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

TOM, Sabrina M. et al. The neural basis of loss aversion in decision-making under risk. *Science*, v. 315, n. 5811, p. 515-518, 2007. DOI: 10.1126/science.1134239.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974. DOI: 10.1126/science.185.4157.1124.

UNIFESP/UNIAD. Caderno Temático LENAD III — Jogos de Aposta na População Brasileira: Resultados 2023. Coord. Ronaldo Ramos Laranjeira; Coord. Executiva Clarice Sandi Madruga. São Paulo: UNIFESP, 2025.

VAN DER MAAS, Mark; DIMEGLIO, Renee; NOWER, Lia. Gambling as a precipitating factor in deaths by suicide in the National Violent Death Reporting System. *Public Health*, p. 180-186, 2024. DOI: 10.1016/j.puhe.2024.07.005.

VEPSÄLÄINEN, Janne et al. Online communities as a risk factor for gambling and gaming problems: A five-wave longitudinal study. *Computers in Human Behavior*, v. 157, p. 108246, 2024. DOI: 10.1016/j.chb.2024.108246.

VOLKOW, N. D.; KOOB, G. F.; MCLELLAN, A. T. Neurobiologic Advances from the Brain Disease Model of Addiction. *New England Journal of Medicine*, v. 374, n. 4, p. 363-371, 2016. DOI: 10.1056/NEJMr1511480.

WARDLE, Heather et al. The association between gambling marketing and unplanned gambling spend: synthesised findings from two online cross-sectional surveys. *Addictive Behaviors*, 2022. DOI: 10.1016/j.addbeh.2022.107440.

WARDLE, Heather; DEGENHARDT, Louisa; MARIONNEAU, Virve; REITH, Gerda; LIVINGSTONE, Charles; SPARROW, Malcolm K. et al.; SAXENA, Shekhar. The Lancet Public Health Commission on gambling. *The Lancet Public Health*, 2024. DOI: 10.1016/s2468-2667(24)00167-1.

WARDLE, Heather; KESAITE, V.; TIPPING, S.; McMANUS, Sally. Changes in severity of problem gambling and subsequent suicide attempts: a longitudinal survey of young adults in Great Britain, 2018-20. *The Lancet Public Health*, p. e217-e225, 2023. DOI: 10.1016/S2468-2667(23)00008-7.



WARDLE, Heather; WETHERALL, K.; WYLLIE, J.; TIPPING, S.; CLEARE, Seonaid; JONES, Martin et al.; O'CONNOR, Rory. Suicidal ideation among people with different gambling behaviour profiles: analysis of a longitudinal survey of people who gamble regularly in the UK. BJPsych Open, 2026. DOI: 10.1192/bjo.2025.10935

#### 14. PRODUÇÃO TÉCNICA

- Giovanni Gonçalves De Toni
- Felipe José Santaella
- Marcelo Kimati Dias

#### REVISÃO TÉCNICA

- Rafael Figueiredo de Ávila
- Jhenifer Alcantara Baptista

#### 15. CONCLUSÃO

15.1. Diante do exposto, o Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (DESMAD/SAES) encaminha a presente Nota Técnica, que consolida a revisão das evidências disponíveis acerca dos impactos das apostas on-line na população brasileira, com especial atenção aos efeitos sobre a saúde mental, à sua associação com comportamentos e desfechos relacionados ao suicídio, aos mecanismos envolvidos no desenvolvimento de padrões de uso problemático e dependência, bem como ao papel das estratégias de divulgação e promoção das apostas na intensificação desses comportamentos. Considerando a relevância e a crescente complexidade do tema para a saúde pública, entende-se que os elementos apresentados poderão subsidiar a análise e a tomada de decisão no âmbito desta Secretaria, em complementação às informações anteriormente encaminhadas.

15.2. Por atendidas as solicitações do Despacho CGOEX/SAES (0057619526) e do e-mail (0057713388), restitui-se os autos à  para ciência.

#### MARCELO KIMATI DIAS

Diretor

Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas  
DESMAD/SAES/MS



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Kimati Dias, Diretor(a) do Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas**, em 09/09/2026, às 12:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.saude.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0057940933** e o código CRC **04339D54**.

Referência: Processo nº 00737.028846/2024-85

SEI nº 0057940933

Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas - DESMAD  
Esplanada dos Ministérios, Bloco G - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70058-900  
Site - [saude.gov.br](http://saude.gov.br)





Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional de Direitos Digitais  
Diretoria de Promoção de Direitos Digitais

## NOTA TÉCNICA Nº 22/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08250.000370/2026-54

### 1. RELATÓRIO

1.1. A presente Nota Técnica é emitida pela Secretaria Nacional de Direitos Digitais (SEDIGI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). O documento busca subsidiar a avaliação da Advocacia-Geral da União na elaboração de tutela judicial coletiva e é elaborado no exercício das competências atribuídas à Secretaria pelo art. 42-A do Anexo I do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.543, de 1º de julho de 2025.

### 2. CUSTOS SOCIAIS DECORRENTES DAS APOSTAS ONLINE

- 2.1. Os dados e estudos atualmente disponíveis apontam para preocupações sociais e econômicas relevantes associadas às apostas de quota fixa. Estudos do Instituto Brasileiro de Executivos de Varejo (Ibevar) e da FIA Business School identificam correlação entre a prática de apostas e o aumento do endividamento das famílias brasileiras.<sup>[1]</sup> Dados do Banco Central também indicam que o setor movimentou volume expressivo de recursos, alcançando aproximadamente R\$ 160 bilhões entre janeiro e agosto de 2024.<sup>[2]</sup> Entre beneficiários do Programa Bolsa Família, estimativas amplamente divulgadas indicaram movimentação de aproximadamente R\$ 3 bilhões em apostas apenas no mês de agosto de 2024.<sup>[3]</sup>
- 2.2. Além dos impactos financeiros, a literatura especializada e evidências recentes apontam que a prática de apostas pode estar associada ao desenvolvimento de transtornos relacionados ao jogo, caracterizados pela perda de controle sobre o comportamento de apostar e pela persistência da atividade apesar da ocorrência de consequências negativas. Entre os transtornos configura a ludopatia, que é associada a problemas de saúde mental, incluindo ansiedade, depressão, isolamento social, endividamento e aumento do risco de suicídio, além de potenciais repercussões sobre a demanda por serviços de saúde mental, inclusive no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>[4]</sup>
- 2.3. De acordo com estudo publicado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) em conjunto com a Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental (FPSPM) e da Umane, a “pressão financeira gerada por perdas frequentes, a perda de renda disponível para despesas básicas e o estresse contínuo decorrente do endividamento afetam dimensões fundamentais da vida cotidiana, como a alimentação, o sono, a convivência familiar e comunitária e a estabilidade emocional”. Ainda, tais efeitos “não ocorrem de forma isolada, mas se articulam em um ciclo de sofrimento que tende a se agravar com o tempo, gerando sobrecarga sobre redes de apoio familiares e sobre o próprio sistema de saúde”.
- 2.4. O estudo estima que os danos relacionados “às apostas e jogos de azar, no Brasil, geram um custo social anual total de R\$ 38,8 bilhões, sendo: R\$ 17 bilhões por mortes adicionais por suicídio, R\$ 10,4 bilhões por perda de qualidade de vida decorrente de depressão, R\$ 3 bilhões em tratamentos médicos para depressão; o custo total ligado à saúde chega a R\$ 30,6 bilhões (78,8% do total)”. Ainda, dados recentes apontam para o aumento do número de atendimentos de indivíduos diagnosticados com Transtorno do Jogo (CID-F63) e Mania de Jogos de Apostas (CID-Z72.6) na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). As projeções indicam um crescimento de 104% até o ano de 2028.<sup>[5]</sup>
- 2.5. Um estudo de revisão sistemática publicado em 2024 estimou que, globalmente, 46,2% dos adultos e 17,9% dos adolescentes já participaram de alguma forma de jogo de azar em 2023. Destes, cerca de 5,5% das mulheres e 11,9% dos homens vivenciam algum risco em razão do jogo e cerca de 80 milhões de adultos apresentam transtorno do jogo ou envolvimento problemático com jogos de azar.<sup>[6]</sup> Em estudo conduzido na Suécia, indivíduos diagnosticados com gambling disorder tiveram taxas de mortalidade e suicídio significativamente maiores.<sup>[7]</sup>
- 2.6. Considerando este contexto, em 26/07/2026, o Ministério da Saúde lançou a “Campanha Nacional de Prevenção aos Danos das Apostas Online”. A campanha conta com um site e um vídeo institucional.<sup>[8]</sup>
- 2.7. O site da campanha oferece ao usuário: (i) acesso a um autoteste que, ainda que não substitua uma avaliação profissional, entrega um apoio para identificar se aquele que responde possui alguma dependência de uso de plataformas de apostas; (ii) acesso à ferramenta de bloqueio do Ministério da Fazenda<sup>[9]</sup> que suspende o acesso do usuário a todas as plataformas de apostas federais autorizadas, bloqueia novos cadastros e impede o recebimento de publicidade sobre apostas; e (iii) apoio do Sistema Único de Saúde (SUS) para receber indivíduos que precisam de ajuda.
- 2.8. Ainda neste contexto, observa-se a celebração do Acordo de Cooperação Técnica do Ministério da Saúde e do Ministério da Fazenda para a criação do Observatório Saúde Brasil de Apostas Eletrônicas<sup>[10]</sup>, cujo objetivo é promover estratégias de prevenção e cuidado com a saúde de pessoas com problemas relacionados a jogos de apostas.
- 2.9. O problema pode ser mais grave para determinados grupos em situação de vulnerabilidade. No caso de mulheres, pesquisa de 2026 do estúdio Clarice, Estratégia Latina e Instituto Idea, identificou que quatro em cada dez mulheres já jogaram ou continuam jogando em plataformas de apostas.<sup>[11]</sup> Para mulheres, a aposta nasce menos como lazer ou entretenimento e mais como uma estratégia de administração financeira e sobrevivência doméstica para cobrir despesas essenciais, por exemplo pagar boletos, comprar comida ou itens para os filhos, de forma que, mulheres em situação de vulnerabilidade social são desproporcionalmente afetadas: 72% das apostadoras são mulheres com filhos (1,6 vezes a mais do que mulheres sem filhos) e 45% das mulheres autodeclaradas pardas afirmaram que apostam ou já apostaram, contra 39% das mulheres brancas.
- 2.10. Em relação a crianças e adolescentes, uma pesquisa da Frente Parlamentar Mista da Educação em parceria com o Equidade.info, identificou que, apesar das apostas de quota fixa serem ilegais para esse público, um em cada cinco estudantes brasileiros já realizou apostas online.<sup>[12]</sup> O estudo identificou que as apostas iniciam aos 11 anos, impactando, principalmente, os meninos - 49,7% dos meninos no último ano do ensino médio já apostaram. As motivações para as apostas estão relacionadas, principalmente, à proximidade dos adolescentes com o universo dos jogos online, plataformas digitais e futebol.
- 2.11. Os problemas sociais, econômicos e sanitários associados às apostas de quota fixa, evidenciados pelos dados e estudos anteriormente mencionados, sugerem que os mecanismos atualmente previstos, embora relevantes, podem não ser suficientes para prevenir e mitigar adequadamente todos os riscos decorrentes da atividade. A persistência de impactos relacionados ao superendividamento, à dependência comportamental, ao comprometimento da saúde mental e à vulnerabilização de determinados grupos sociais indica que os desafios associados ao mercado de apostas permanecem relevantes mesmo após os avanços regulatórios observados nos últimos anos.

### 3. O DESIGN MANIPULATIVO E VICIANTE EM PLATAFORMAS DE APOSTAS DE QUOTA FIXA

3.1. A manipulação por meio do design constitui um elemento cada vez mais presente em modelos de negócio baseados em plataformas digitais. Essas estratégias se apoiam no conhecimento aprofundado sobre o comportamento humano para influenciar decisões, explorando vulnerabilidades cognitivas e biológicas dos usuários em benefício dos interesses da plataforma.<sup>[13]</sup>



3.2. Em vez de recorrer à persuasão transparente, tais práticas induzem respostas impulsivas, automáticas ou pouco refletidas, podendo comprometer a autonomia decisória, a capacidade de autorregulação e o bem-estar dos usuários. Seus efeitos tendem a ser particularmente relevantes em grupos em situação de vulnerabilidade social e econômica, como mulheres, crianças, adolescentes e pessoas com histórico de dependência em jogos. De modo geral, essas estratégias manifestam-se por meio de dois mecanismos principais. O primeiro corresponde ao design viciante (addictive design), voltado à captura e à retenção prolongada da atenção dos usuários por meio da ativação contínua de mecanismos de recompensa e engajamento.

3.3. Entre as funcionalidades mais frequentemente associadas ao design viciante em mercados digitais, destacam-se: (i) a rolagem infinita, que elimina pontos naturais de interrupção da navegação; (ii) a reprodução automática (autoplay), que reduz oportunidades de reflexão sobre a continuidade do uso; (iii) as recompensas variáveis e as caixas de tesouro (loot boxes), que exploram a expectativa associada a recompensas aleatórias; (iv) as notificações push e os emblemas visuais, que estimulam retornos frequentes à plataforma; e (v) a quantificação social e as sequências (streaks), que transformam interações sociais em métricas de desempenho e incentivam o engajamento contínuo.<sup>[14]</sup>

3.4. O segundo mecanismo corresponde aos padrões de design enganosos e manipulativos<sup>[15]</sup>, que exploram vieses cognitivos e heurísticas de decisão para direcionar escolhas em favor da plataforma, limitando a capacidade dos usuários de tomar decisões livres e informadas.

3.5. Entre as principais estratégias de padrões obscuros identificadas pela literatura, destacam-se: (i) a obstrução (obstruction), que cria obstáculos artificiais para dificultar ações de interesse do usuário; (ii) a ação sorrateira (sneaking), baseada na ocultação ou divulgação tardia de informações relevantes; (iii) a interferência na interface (interface interference), que manipula a arquitetura de escolhas para favorecer determinados resultados; (iv) a ação forçada (forced action), que condiciona o acesso a funcionalidades à realização de ações adicionais desejadas pela plataforma; e (v) a engenharia social (social engineering), que explora percepções de escassez, urgência, popularidade ou aprovação social para influenciar decisões.<sup>[16]</sup>

3.6. No contexto das plataformas de apostas, esses mecanismos assumem especial relevância. A experiência do usuário não decorre de escolhas neutras de desenvolvimento, mas da combinação deliberada de elementos de design voltados a maximizar o engajamento e estimular apostas mais frequentes. A digitalização do setor eliminou diversas barreiras que anteriormente funcionavam como fatores de contenção da atividade, permitindo a realização de apostas a qualquer momento, com poucos comandos e por meio de sistemas de pagamento instantâneo. Nesse ambiente, funcionalidades associadas ao design viciante e aos padrões manipulativos atuam de forma complementar para reduzir fricções, intensificar o engajamento e influenciar o comportamento dos usuários.<sup>[17]</sup>

3.7. Embora cada recurso possa ser apresentado isoladamente como uma funcionalidade legítima do produto, sua atuação combinada pode resultar em um ambiente estruturado para reduzir espaços de reflexão e incentivar decisões mais frequentes, rápidas e menos deliberadas. Essa dinâmica encontra respaldo em análises mais amplas sobre o funcionamento dos mercados digitais. A coleta massiva de dados e a capacidade de personalização ampliam a escala e a precisão dos mecanismos de influência comportamental, potencializando a exploração de limitações cognitivas e vulnerabilidades dos consumidores quando essa estratégia se revela economicamente vantajosa.<sup>[18]</sup>

3.8. Sob essa perspectiva, os riscos associados às apostas on-line decorrem não apenas das características intrínsecas da atividade, mas também da forma como interfaces, fluxos de navegação, sistemas de recompensa, notificações e demais funcionalidades são estruturados e apresentados aos usuários. A arquitetura da plataforma pode influenciar a experiência de uso, a percepção dos riscos e os processos de tomada de decisão, tornando esses elementos relevantes para a análise dos impactos da atividade de apostas sobre os consumidores.

#### 4. AS PRÁTICAS DE DESIGN QUE VIOLAM A LEGISLAÇÃO VIGENTE

4.1. A partir da análise da literatura especializada sobre arquitetura comportamental de plataformas digitais, em especial os trabalhos de Santos (2025)<sup>[19]</sup>, sobre design enganoso e manipulativo em ambientes digitais, e de Barreto (2026)<sup>[20]</sup>, sobre a transformação de vieses cognitivos em modelo de negócio no setor de apostas de quota fixa, bem como de estudos complementares sobre padrões obscuros no design de interfaces e sua interseção com o regime de proteção de dados pessoais,<sup>[21]</sup> passa-se a expor práticas de design identificadas na literatura a respeito de bets que utilizam elementos de interface, mecanismos de engajamento e sistemas de incentivos capazes de explorar vulnerabilidades comportamentais ou estimular decisões impulsivas por parte dos apostadores.

4.2. A partir dos padrões de design identificados pela literatura especializada, analisar-se-á como as práticas perpetradas pelas plataformas de apostas de quota fixa potencialmente violam o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), o ECA Digital (Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025) e seu regulamento, o Decreto nº 12.880/2026, e a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024.

4.3. O objetivo desta análise não é determinar quais violações específicas as plataformas de apostas estão incorrendo, tampouco atribuir a qualquer operador, individualmente considerado, a prática das condutas descritas. Trata-se, na realidade, de apontar como o ordenamento jurídico vigente já pode ser potencialmente aplicado às práticas de design em curso no setor, de modo a subsidiar a proteção de consumidores em situação de vulnerabilidade. Os parâmetros relacionados ao desenho das plataformas aqui examinados também podem orientar futuras estratégias de prevenção de danos, o aprimoramento de ferramentas de autocontrole disponibilizadas aos usuários e a promoção de maior transparência quanto ao funcionamento dos sistemas de apostas.

4.4. Cabe registrar, por fim, que os riscos aqui descritos tendem a ser ainda mais graves no âmbito não autorizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), que respondem por parcela expressiva da atividade de apostas no país<sup>[22]</sup> e que, por atuarem à margem da fiscalização regulatória, não se submetem a nenhum dos mecanismos de controle, transparência ou proteção ao apostador ora analisados.

##### 4.5. Elementos que exploraram crianças e adolescentes

4.5.1. As plataformas de apostas podem empregar elementos de design originalmente popularizados em jogos infantis, como personagens, cores vibrantes, recompensas gamificadas, efeitos sonoros e mecânicas de progressão (níveis, badges, missões), com o objetivo de capturar a atenção de crianças e adolescentes e explorar sua menor capacidade de autorregulação e discernimento crítico sobre riscos financeiros e comportamentais.

4.5.2. O ECA Digital incorporou o princípio dos direitos da criança e do adolescente por design, determinando que fornecedores de produtos e serviços digitais considerem a proteção dos direitos desse público desde a concepção de seus sistemas.

4.5.3. O uso de práticas de design que tenham por objetivo incentivar o uso por crianças e adolescentes é uma violação ao art. 5º, que estabelece deveres de prevenção, proteção, informação e segurança, estruturando um dever de cuidado que exige atuação proativa na identificação e mitigação de riscos decorrentes do design de produtos e serviços digitais.

4.5.4. Essa abordagem foi aprofundada pelo Decreto nº 12.880/2026, que regulamenta o ECA Digital, e passou a disciplinar de forma expressa mecanismos associados ao design viciante e aos padrões obscuros. O art. 9º veda funcionalidades destinadas a promover o uso compulsivo ou problemático de serviços digitais, proibindo, entre outras práticas, a ocultação de pontos naturais de parada, o acionamento automático de novos conteúdos sem solicitação do usuário e a concessão de recompensas vinculadas exclusivamente ao tempo de permanência na plataforma. Trata-se de dispositivos voltados justamente ao enfrentamento de técnicas amplamente associadas ao design viciante (addictive design), como rolagem infinita, reprodução automática de conteúdo e sistemas de engajamento contínuo.

4.5.5. De forma complementar, o art. 10 reconhece expressamente os riscos decorrentes de arquiteturas de escolha manipulativas e de padrões obscuros, proibindo fluxos de interação que prejudiquem a autonomia de crianças e adolescentes ou explorem suas vulnerabilidades cognitivas e etárias. Em particular, o inciso I veda a utilização de caminhos desproporcionalmente complexos para cancelar serviços, alterar preferências ou exercer direitos, enfrentando práticas típicas de obstrução (obstruction). Já o inciso II proíbe o emprego de estímulos inadequados à idade destinados a induzir decisões contrárias ao melhor interesse da criança e do adolescente, alcançando mecanismos de urgência artificial, escassez fabricada, pressão emocional e outras estratégias associadas à engenharia social (social engineering).

4.5.6. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro já reconhece expressamente que determinadas escolhas de design podem ser utilizadas para explorar vulnerabilidades de usuários e gerar riscos ao seu desenvolvimento, impondo limites específicos a práticas de engajamento compulsivo, manipulação comportamental e indução de decisões. Tais disposições evidenciam o reconhecimento, pelo legislador e pelo regulador brasileiros, da relevância jurídica dos riscos associados ao design manipulativo e aos padrões obscuros em ambientes digitais.

4.5.7. A relevância desses riscos também se manifesta na necessidade de adoção de medidas eficazes para prevenir a exposição de crianças e adolescentes a serviços de apostas. Nesse contexto, no âmbito de suas competências, esta Secretaria realizou levantamento técnico que identificou, em lojas de aplicativos, diversos aplicativos contendo funcionalidades associadas a jogos de azar e potencialmente acessíveis ao público infantojuvenil. Os resultados motivaram a instauração de procedimento no qual as empresas responsáveis pelas respectivas lojas de aplicativos foram instadas a se manifestar acerca das providências adotadas para prevenir o



acesso desse público a esse tipo de conteúdo e serviço.<sup>[23]</sup>

#### 4.6. Reprodução automática (autoplay)

4.6.1. As plataformas de apostas disponibilizam, em produtos de resultado aleatório, funcionalidade que permite a execução de sequências de rodadas sem que o apostador precise realizar, a cada uma delas, uma ação de confirmação distinta e deliberada, bastando ativar uma única vez a função para que múltiplas rodadas sejam executadas automaticamente, em sucessão, sem nova intervenção do usuário.

4.6.2. O autoplay elimina o ponto de fricção natural que existiria caso o apostador precisasse confirmar manualmente cada rodada, suprimindo justamente o momento de pausa e reflexão em que o usuário poderia reavaliar sua intenção de continuar apostando. Ao transformar uma sequência de decisões ativas em um fluxo de consumo passivo, a funcionalidade acelera drasticamente o ritmo de perdas e ativa um estado de fluxo (flow state) que dificulta a interrupção espontânea do jogo, reduzindo a percepção do apostador sobre o tempo decorrido e o volume de recursos efetivamente gasto.

4.6.3. Essa prática potencialmente viola o art. 3º, I, "b", da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que impõe ao agente operador o dever de estruturar seu sistema de apostas de forma a prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico. A justificativa para essa violação está no fato de que o autoplay suprime precisamente o mecanismo de autocontrole mais básico do apostador: a necessidade de decidir, rodada a rodada, se deseja continuar. A substituição da deliberação individual por um fluxo automatizado desenhado para maximizar o tempo de permanência e o volume de apostas vai em direção oposta ao dever de diligência preventiva imposto pela norma.

4.6.4. A conduta também potencialmente viola o art. 6º, I, do Código de Defesa do Consumidor, que assegura ao consumidor a proteção da vida, saúde e segurança contra riscos decorrentes de práticas no fornecimento de serviços. A eliminação da necessidade de decisão ativa a cada rodada favorece o consumo compulsivo e prolongado do produto, com efeitos diretos sobre a saúde mental do apostador, notadamente o agravamento de quadros de dependência.

4.6.5. Há, ainda, potencial violação por analogia principiológica ao art. 9º do Decreto nº 12.880/2026, que regulamenta o ECA Digital e veda funcionalidades destinadas a promover o uso compulsivo de serviços digitais, incluindo o acionamento automático de novos conteúdos sem solicitação individualizada do usuário. A justificativa reside no fato de que o mesmo mecanismo de reforço comportamental vedado no ambiente digital infantojuvenil - a substituição da decisão ativa do usuário por um fluxo automatizado de conteúdo - é replicado nas plataformas de apostas para produzir efeito equivalente sobre apostadores adultos, evidenciando a natureza reconhecidamente lesiva da técnica independentemente do público-alvo. Nesse mesmo sentido, a Gambling Commission do Reino Unido já vedou expressamente o autoplay em 2021, por reconhecer sua associação com o aumento da intensidade do jogo e a perda de controle pelos usuários.<sup>[24]</sup>

#### 4.7. Função turbo

4.7.1. As plataformas de apostas disponibilizam, em produtos de resultado aleatório, funções que reduzem a duração da animação de exibição do resultado abaixo do tempo de execução padrão do produto, permitindo que o apostador visualize o desfecho de cada rodada de forma quase instantânea e inicie novas apostas em sequência mais rápida. Essas funções são denominadas turbo, acelerado ou slam stop.

4.7.2. Ao reduzir o tempo de exibição do resultado, a função turbo comprime o intervalo em que o apostador teria a oportunidade de processar cognitivamente o desfecho da rodada, sobretudo em caso de perda, impedindo que a informação seja devidamente assimilada antes do próximo estímulo. Esse mecanismo explora o sistema dopaminérgico do cérebro, que não registra adequadamente a perda antes que um novo estímulo se inicie, mantendo o apostador em estado de estimulação contínua e dificultando a formação de uma percepção realista sobre o resultado acumulado de suas apostas.

4.7.3. Essa prática de design potencialmente viola o art. 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor, que assegura ao consumidor o direito à informação adequada e clara sobre as características do serviço. A compressão artificial do tempo de exibição do resultado impede que o apostador processe, de forma clara e com tempo hábil, a informação sobre o desfecho de sua aposta, elemento essencial para a compreensão real das características e riscos do produto consumido.

4.7.4. A conduta também potencialmente viola o art. 3º, I, "b", da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que impõe ao agente operador o dever de estruturar seu sistema de apostas de forma a prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico. Afinal, a literatura especializada indica forte correlação entre a velocidade do jogo e a severidade da dependência, de modo que a disponibilização de funções destinadas especificamente a acelerar o ciclo de exibição de resultados representa o oposto do dever de diligência preventiva imposto ao operador.

4.7.5. Há, ainda, potencial violação ao art. 37, §2º, do Código de Defesa do Consumidor, que qualifica como abusiva a prática capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial à sua saúde ou segurança. A função turbo, ao eliminar o intervalo natural de processamento entre rodadas, induz objetivamente o apostador a um padrão de consumo mais rápido e menos refletido do que ocorreria na configuração padrão do produto, incrementando o risco de dano financeiro e psicológico associado ao uso compulsivo.

#### 4.8. Intervalos excessivamente curtos entre rodadas

4.8.1. As plataformas de apostas operam produtos de resultado aleatório cuja duração de cada rodada, medida entre a confirmação da aposta e a exibição integral do resultado, é inferior a 5 (cinco) segundos, o que permite a realização de mais de 700 apostas por hora em um mesmo produto.

4.8.2. Ciclos de jogo extremamente curtos exploram diretamente o sistema dopaminérgico do cérebro humano, uma vez que a velocidade dos estímulos impede que o apostador processe cognitivamente a perda de uma rodada antes que a próxima já se inicie. A literatura especializada indica forte correlação entre a velocidade do jogo e a severidade da dependência, de modo que a compressão do intervalo entre rodadas amplia significativamente o número de decisões tomadas por unidade de tempo, reduzindo o espaço de deliberação disponível ao usuário e intensificando o risco de perda financeira acelerada e descontrolada.

4.8.3. Essa prática de design potencialmente viola o art. 4º, §1º, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que veda artifícios que dificultem a opção livre e informada do apostador, inclusive o uso de desenho de produtos tecnológicos que retardem a livre opção do apostador. A justificativa para essa violação está no fato de que, embora o dispositivo trate literalmente de artifícios que retardam a opção do apostador, sua lógica de proteção da liberdade decisória é violada de forma simétrica quando a arquitetura do produto é desenhada para comprimir ao máximo o intervalo entre decisões, produzindo o mesmo efeito de esvaziamento da opção livre e informada que a norma busca coibir.

4.8.4. A conduta também potencialmente viola o art. 3º, I, "b", da mesma Portaria, que impõe ao agente operador o dever de estruturar seu sistema de apostas de forma a prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico. A velocidade do ciclo de jogo é um dos fatores mais associados, na literatura comportamental, à severidade da dependência, de modo que operar produto com duração de rodada inferior a 5 segundos representa exposição deliberada do apostador a um dos elementos de maior risco identificados pela pesquisa especializada.

4.8.5. Há, ainda, potencial violação ao art. 6º, I, do Código de Defesa do Consumidor, que assegura ao consumidor a proteção da vida, saúde e segurança contra riscos decorrentes de práticas no fornecimento de serviços. A exposição continuada a ciclos de jogo acelerados está diretamente associada ao agravamento de quadros de dependência e transtornos de saúde mental, bem jurídico expressamente tutelado pelo dispositivo. Vale notar que a própria Gambling Commission do Reino Unido, em sua regulação de "safer by design", impôs velocidade mínima entre rodadas justamente por reconhecer que ciclos acelerados intensificam a experiência de jogo e ampliam os riscos de dano ao usuário.<sup>[25]</sup>

#### 4.9. Odds em constante variação

4.9.1. As plataformas de apostas utilizam mecanismos de atualização contínua e em tempo real das quotas (odds) oferecidas para cada evento, exibindo variações frequentes, muitas vezes acompanhadas de contadores regressivos, destaques visuais ou alertas, que sinalizam ao apostador que a condição atualmente disponível é temporária e pode se modificar a qualquer instante. Esse mecanismo, embora apresentado como mera atualização técnica de mercado, cumpre uma função comportamental específica: pressionar o usuário a decidir rapidamente, antes que a "janela de oportunidade" se feche.

4.9.2. Ao criar uma sensação de urgência artificial, a variação constante das odds acelera a tomada de decisão do apostador e reduz o tempo disponível para reflexão sobre a real probabilidade de ganho, o valor a ser apostado ou a conveniência da aposta naquele momento. Trata-se de mecanismo que explora o viés cognitivo do FOMO (fear of missing out), deslocando o processo decisório da racionalidade para a impulsividade, o que é particularmente prejudicial a apostadores em situação de vulnerabilidade financeira ou emocional, para quem a pressão temporal pode significar a diferença entre uma decisão ponderada e uma decisão precipitada.



4.9.3. Essa prática de design potencialmente contraria o Código de Defesa do Consumidor, tanto em seu art. 6º, IV, que assegura ao consumidor a proteção contra métodos comerciais coercitivos ou desleais na apresentação de produtos e serviços, quanto em seu art. 39, IV, que veda ao fornecedor prevalecer-se da fraqueza do consumidor para impingir-lhe seus produtos ou serviços. Ao apresentar as ofertas de odds como temporárias, as plataformas criam urgências artificiais, coagindo os consumidores a tomarem a decisão em apostar em busca das melhores oportunidades.

4.9.4. No âmbito setorial, a prática também viola o art. 4º, §1º, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que proíbe expressamente artifícios que dificultem a opção livre e informada do apostador, inclusive o uso de desenho de produtos tecnológicos que retardem a livre opção do apostador. A urgência artificial gerada pela variação constante das odds tem justamente o efeito de comprimir o tempo de deliberação do usuário, indo de encontro ao dever de garantia da livre e informada tomada de decisão previsto na regulamentação do jogo responsável.

#### 4.10. Ganho creditado instantaneamente

4.10.1. As plataformas de apostas creditam o valor do prêmio na conta do apostador de forma imediata após a confirmação do resultado, sem qualquer intervalo, etapa de confirmação ou período de reflexão entre o desfecho da aposta e a disponibilização do valor ganho.

4.10.2. Esse design, embora pareça uma simples questão de eficiência operacional, cumpre também uma função comportamental relevante, na medida em que reforça o circuito cerebral de recompensa imediata.

4.10.3. Ao eliminar qualquer intervalo entre o resultado e o crédito do valor, a plataforma potencialmente amplia o efeito de gratificação instantânea, dificultando a ponderação racional do apostador sobre o custo futuro de suas decisões e estimulando a repetição compulsiva de novas apostas logo em seguida ao recebimento do prêmio, quando o usuário está emocionalmente mais propenso a continuar jogando.

4.10.4. Essa prática de design potencialmente viola o art. 6º, I, do Código de Defesa do Consumidor, que assegura ao consumidor a proteção da vida, saúde e segurança contra riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços. A exploração deliberada do circuito de recompensa imediata para estimular a repetição compulsiva da aposta está diretamente associada ao agravamento de quadros de dependência e de transtornos do jogo patológico, comprometendo a saúde mental do apostador.

4.10.5. A conduta também potencialmente viola o art. 3º, I, "b", da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que impõe ao agente operador o dever de atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas a fim de "prevenir a dependência e transtornos do jogo patológico". O crédito instantâneo do ganho, ao invés de ser desenhado de forma neutra, é estruturado precisamente para maximizar o reforço comportamental da aposta, contrariando o dever de diligência preventiva que a norma impõe ao operador.

#### 4.11. "Quase acertou" (near miss)

4.11.1. As plataformas de apostas exibem, em produtos de resultado aleatório, situações em que o resultado obtido está visualmente muito próximo do resultado premiado, como símbolos quase alinhados em um slot ou um número imediatamente adjacente ao sorteado, ainda que, do ponto de vista estatístico, essas ocorrências não representem qualquer proximidade real com a vitória, uma vez tratar-se de jogos de resultado aleatório. São situações em que o ritmo do jogo é alterado, reduzindo-se a velocidade do último símbolo do slot, por exemplo, criando a falsa expectativa de vitória. Observa-se, assim, um recurso de design deliberadamente construído para produzir o efeito de "quase acerto", e não uma decorrência natural e neutra do funcionamento do jogo.

4.11.2. O cérebro humano processa o "quase acerto" de forma muito semelhante a uma vitória parcial, ativando os mesmos circuitos de recompensa acionados por um ganho efetivo, ainda que o resultado seja, na realidade, uma perda. Esse mecanismo cria a ilusão de proximidade com o acerto, fazendo o apostador crer que está "cada vez mais perto" de ganhar e que sua estratégia está próxima de funcionar. Na verdade, cada rodada em jogos de resultado aleatório é estatisticamente independente das anteriores. O efeito prático é o de estimular a continuidade das apostas com base em uma percepção distorcida da probabilidade real de sucesso.

4.11.3. Essa prática de design potencialmente viola o art. 37, §1º, do Código de Defesa do Consumidor, que classifica como enganosa qualquer modalidade de comunicação, ainda que não estritamente publicitária, capaz de induzir o consumidor a erro quanto às características do serviço. O "quase acerto" não comunica informação verdadeira sobre a probabilidade do resultado, mas sim uma representação visual construída para simular proximidade com a vitória, distorcendo a percepção do apostador sobre a real chance de êxito do produto.

4.11.4. A conduta também potencialmente viola o art. 39, IV, do Código de Defesa do Consumidor, que veda ao fornecedor prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, em razão de seu conhecimento sobre o funcionamento do produto, para impingir-lhe seus serviços. O apostador, em regra, não possui conhecimento técnico sobre a independência estatística das rodadas em produtos de resultado aleatório, e o design do "quase acerto" se aproveita justamente dessa assimetria informacional para induzir a crença equivocada de que o resultado está sob influência de padrões ou de uma sequência lógica.

4.11.5. Há, ainda, potencial violação ao art. 12, X, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que veda ações de comunicação, publicidade e marketing que veiculem afirmações enganosas sobre as probabilidades de ganhar. Embora o "quase acerto" não seja uma peça publicitária tradicional, ele constitui elemento estrutural da própria interface do produto que comunica ao apostador, de forma sistemática e repetida a cada rodada, uma falsa proximidade com o resultado premiado, produzindo o mesmo efeito enganoso que a norma busca coibir na publicidade explícita.

4.11.6. Por fim, a prática potencialmente viola o art. 3º, I, "b", da mesma Portaria, que impõe ao agente operador o dever de estruturar seu sistema de apostas de forma a prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico. O reforço artificial da sensação de proximidade com a vitória é um dos mecanismos mais associados, na literatura comportamental, à manutenção do comportamento de jogo mesmo diante de perdas reiteradas, contrariando diretamente o dever de diligência preventiva imposto ao operador.

#### 4.12. Cash-out antecipado

4.12.1. As plataformas de apostas oferecem ao apostador a possibilidade de encerrar antecipadamente uma aposta em andamento, mediante o recebimento de uma fração do prêmio potencial, antes da conclusão do evento apostado. Essa funcionalidade é apresentada ao usuário como um instrumento de gestão de risco e de exercício de controle sobre a própria aposta, permitindo que ele "decida" interromper a exposição financeira a qualquer momento.

4.12.2. Ao permitir que o apostador tome decisões ativas durante o transcurso do evento como encerrar, aguardar ou reavaliar a aposta em tempo real, o cash-out antecipado gera uma percepção de agência e de controle sobre um resultado que, na realidade, permanece determinado por fatores aleatórios ou externos à vontade do apostador. Essa ilusão de controle reduz o senso de risco percebido pelo usuário e aumenta seu engajamento com a plataforma, na medida em que o transforma de espectador passivo do resultado em suposto "gestor ativo" da própria aposta, incentivando maior frequência e permanência na atividade.

4.12.3. Essa prática de design potencialmente viola o art. 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor, que assegura ao consumidor o direito à informação adequada e clara sobre as características do serviço, incluindo os riscos que apresenta. A arquitetura do cash-out comunica implicitamente ao apostador uma capacidade de gestão e controle sobre o resultado do evento que não corresponde à real natureza aleatória ou externa do risco assumido, distorcendo a compreensão do usuário sobre as verdadeiras características do produto que está consumindo.

4.12.4. A conduta também potencialmente viola o art. 37, §2º, do Código de Defesa do Consumidor, que qualifica como abusiva a prática capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial à sua segurança, inclusive financeira. Isso porque a falsa sensação de controle proporcionada pelo cash-out tende a encorajar o apostador a permanecer mais tempo exposto ao risco, ou a repetir esse padrão de comportamento em apostas futuras, sob a crença equivocada de que sua intervenção ativa é capaz de mitigar ou administrar o risco financeiro envolvido.

4.12.5. Há, ainda, potencial violação ao art. 3º, I, "b", da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que impõe ao agente operador o dever de estruturar seu sistema de apostas de forma a prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico. A ilusão de controle é um dos vieses cognitivos mais associados, na literatura comportamental, à manutenção e ao agravamento de padrões compulsivos de jogo, na medida em que reforça no apostador a crença de que sua habilidade ou decisão pessoal é capaz de influenciar um resultado essencialmente probabilístico, contrariando diretamente o dever de diligência preventiva imposto ao operador.

4.12.6. Por fim, a prática potencialmente viola o art. 44, §2º, da mesma Portaria, que exige que o agente operador preveja "de forma clara o valor da retirada antecipada". A justificativa é que a apresentação do cash-out como ferramenta de "controle", e não meramente como uma opção contratual de antecipação parcial de valores, sujeita a deságio, pode obscurecer a real natureza econômica da operação, dificultando a compra, potencialmente também violando o direito à informação clara e adequada, conforme previsto no art. 6º, III do Código de Defesa do Consumidor.



#### 4.13. Bônus de boas-vindas

4.13.1. As plataformas de apostas podem oferecer, no momento do cadastro, um bônus de boas-vindas de valor elevado, frequentemente expresso como um múltiplo do primeiro depósito realizado pelo apostador, apresentado como vantagem inicial destinada a atrair e engajar o novo usuário desde seu primeiro contato com o sistema de apostas.

4.13.2. O valor elevado oferecido como bônus de boas-vindas estabelece uma referência psicológica inicial, um efeito de ancoragem, que passa a orientar as decisões subsequentes do apostador quanto aos valores que considera "normais" ou "razoáveis" para apostar. Uma vez fixada essa âncora em patamar elevado, o apostador tende a calibrar suas apostas futuras a partir desse referencial, e não a partir de sua real capacidade financeira ou intenção original de gasto, o que pode conduzir a apostas de valor superior ao inicialmente planejado e ao aprofundamento do padrão de consumo na plataforma.

4.13.3. Essa prática de design potencialmente viola o art. 42, §1º, II, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que veda ao agente operador "conceder, sob qualquer forma, adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a mero título de promoção, de divulgação ou de propaganda, para a realização de aposta". O bônus de boas-vindas constitui precisamente uma vantagem prévia concedida com a finalidade de induzir e viabilizar a realização de apostas, no momento mais sensível da relação entre operador e apostador, o cadastro inicial, quando o usuário ainda não desenvolveu plena compreensão sobre o funcionamento do sistema e os riscos envolvidos.

4.13.4. A conduta também potencialmente viola o art. 51, IV e §1º, do Código de Defesa do Consumidor, ao colocar o consumidor em uma desvantagem exagerada e/ou incompatível com a boa-fé. O bônus, embora aparente ser uma vantagem concedida ao apostador, pode ser condicionado a apostas em valor múltiplo do bônus recebido antes de sua liberação, o que na prática impõe ao consumidor uma contrapartida desproporcional para usufruir do que lhe foi ofertado como gratuito ou vantajoso.

4.13.5. Há, ainda, potencial violação ao art. 37, §2º, do Código de Defesa do Consumidor, que qualifica como abusiva a publicidade capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial à sua segurança financeira. A divulgação de valores de bônus elevados, sem a devida evidência das condições restritivas de uso e o potencial viciante das apostas, induz o consumidor a associar o cadastro na plataforma a um ganho imediato e vantajoso, mascarando o verdadeiro custo comportamental e financeiro representado pela necessidade de apostar repetidas vezes para acessar o valor ofertado.

4.13.6. Por fim, a prática potencialmente viola o art. 3º, I, "b", da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que impõe ao agente operador o dever de estruturar seu sistema de apostas de forma a prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico. A ancoragem provocada pelo bônus de boas-vindas tende a elevar artificialmente o patamar de gasto considerado "normal" pelo apostador logo no início de sua relação com a plataforma, comprometendo, desde a origem, a formação de hábitos de aposta moderados e conscientes.

#### 4.14. Apostas a partir de valores baixos

4.14.1. As plataformas de apostas permitem que o usuário realize apostas a partir de valores muito baixos, como R\$ 5,00, reduzindo drasticamente a barreira de entrada para cada decisão de aposta e possibilitando que o apostador participe de um número elevado de rodadas ou eventos com um comprometimento financeiro aparentemente irrisório em cada uma delas.

4.14.2. Valores baixos de aposta dissociam a decisão imediata da percepção de perda financeira real, uma vez que cada aposta individual parece pouco significativa diante do orçamento do apostador. Esse efeito, no entanto, oculta o impacto cumulativo de apostas repetidas ao longo do tempo, já que a facilidade e a baixa "dor de pagar" associada a cada rodada estimulam sua repetição em alta frequência, podendo resultar em perdas financeiras substanciais que não seriam percebidas como tal caso avaliadas isoladamente, aposta a aposta.

4.14.3. Essa prática de design potencialmente viola o art. 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor, que assegura ao consumidor o direito à informação adequada e clara sobre as características do serviço. A estruturação de apostas em valores fracionados e reduzidos comunica ao apostador uma percepção de baixo risco financeiro por decisão, sem evidenciar de forma clara o efeito cumulativo do padrão de apostas repetidas sobre seu orçamento total.

4.14.4. A conduta também potencialmente viola o art. 4º, X, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que impõe ao agente operador o dever de manter "painel de informação permanente de fácil acesso, com dados da conta gráfica, detalhando o tempo de uso do sistema, perdas financeiras incorridas e saldo financeiro disponível". A arquitetura de apostas de baixo valor, ao fracionar a percepção de perda em unidades pequenas e pouco relevantes, esvazia justamente a função desse painel informativo, que deveria permitir ao apostador a compreensão real e agregada de seu padrão de gasto, compreensão que a própria mecânica do produto tende a diluir.

4.14.5. Há, ainda, potencial violação ao art. 3º, I, "b", da mesma Portaria, que impõe ao agente operador o dever de estruturar seu sistema de apostas de forma a prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico. A redução da "dor de pagar" associada a valores baixos de aposta é um mecanismo comportamental reconhecidamente associado ao aumento da frequência de apostas e à naturalização do hábito de apostar, contrariando o dever de diligência preventiva imposto ao operador, que deveria desenhar seu produto para desestimular, e não para facilitar, a repetição compulsiva da atividade.

#### 4.15. Notificações personalizadas

4.15.1. As plataformas de apostas utilizam sistemas de notificação personalizados, que enviam ao apostador mensagens direcionadas com base em seu histórico de comportamento, como lembretes de eventos esportivos de seu interesse, alertas sobre odds específicas, promoções direcionadas ou convites para retomar a atividade após período de inatividade, mantendo o usuário constantemente exposto a estímulos relacionados à plataforma mesmo fora do momento em que optou por acessá-la.

4.15.2. As notificações personalizadas exploram o viés de disponibilidade, segundo o qual aquilo que está mais saliente ou recente na mente do indivíduo influencia desproporcionalmente suas decisões futuras, independentemente de sua real relevância ou probabilidade. Ao manter a possibilidade de apostar constantemente presente na rotina do usuário por meio de lembretes recorrentes e direcionados, a plataforma amplia artificialmente a frequência com que o apostador pensa e decide sobre apostar, deslocando essa decisão de um impulso genuíno do usuário para um estímulo externo repetidamente reforçado pelo operador.

4.15.3. Essa prática de design potencialmente viola o art. 6º, IV, do Código de Defesa do Consumidor, que assegura ao consumidor proteção contra métodos comerciais coercitivos ou desleais. O envio recorrente e personalizado de notificações, direcionado com base no perfil comportamental do apostador, constitui forma de pressão comercial contínua que ultrapassa a mera divulgação informativa, na medida em que é desenhado especificamente para induzir o retorno do usuário à plataforma independentemente de sua vontade autônoma.

4.15.4. A conduta também potencialmente viola o art. 11, IV e VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que disciplina as regras sobre comunicação eletrônica direcionada ao apostador e assegura seu direito de aderir ou alterar suas preferências de recebimento. A personalização das notificações com base em dados comportamentais sensíveis, como padrões de aposta, horários de maior engajamento ou histórico de perdas, pode configurar uso da comunicação eletrônica para fins que extrapolam a mera prestação de informação, aproximando-se de mecanismo de estímulo contínuo ao consumo que a norma busca conter.

4.15.5. Há, ainda, potencial violação ao art. 3º, I, "b", da mesma Portaria, que impõe ao agente operador o dever de estruturar seu sistema de apostas de forma a prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico. A manutenção do apostador sob constante estímulo, por meio de notificações direcionadas a seu perfil de comportamento, é mecanismo reconhecidamente associado ao reforço de hábitos compulsivos, contrariando o dever de diligência preventiva imposto ao operador — que deveria calibrar sua comunicação para não intensificar o risco de uso problemático.

#### 4.16. Apostar para recuperar perdas

4.16.1. As plataformas de apostas estruturam sua experiência de uso, por meio de mensagens, ofertas direcionadas e até mesmo do próprio fluxo de navegação, de modo a estimular o apostador a realizar novas apostas logo após registrar uma perda, sugerindo, direta ou indiretamente, que uma nova tentativa pode reverter o resultado financeiro negativo recém-obtido.

4.16.2. Esse padrão de design explora a aversão à perda, viés cognitivo segundo o qual o desconforto gerado por uma perda é psicologicamente mais intenso do que a satisfação proporcionada por um ganho de valor equivalente. Ao ser estimulado a apostar logo após uma perda, o apostador tende a buscar não a maximização racional de ganhos futuros, mas sim o alívio imediato do desconforto emocional causado pela perda recente, o que costuma levar a apostas de valor crescente e a um padrão de perseguição de perdas (loss chasing) associado ao agravamento do endividamento e da dependência.



4.16.3. Essa prática de design potencialmente viola o art. 12, XII, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que veda ações de comunicação, publicidade ou marketing que "promovam o uso do produto como meio de recuperar valores perdidos em apostas anteriores ou outras perdas financeiras". O estímulo, explícito ou embutido na própria arquitetura da interface, para que o apostador realize nova aposta como forma de reverter uma perda recente corresponde precisamente à conduta que o dispositivo busca coibir, ainda que veiculada por meio de recursos de design e não de peça publicitária tradicional.

4.16.4. A conduta também potencialmente viola o art. 39, IV, do Código de Defesa do Consumidor, que veda ao fornecedor prevalecer-se da fraqueza do consumidor para impingir-lhe seus produtos ou serviços. O momento imediatamente posterior a uma perda financeira é reconhecidamente um momento de maior vulnerabilidade emocional do apostador, e a exploração desse instante específico para estimular nova aposta constitui aproveitamento direto dessa fragilidade circunstancial em benefício do operador.

4.16.5. Há, ainda, potencial violação ao art. 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor, que assegura a efetiva prevenção de danos patrimoniais ao consumidor. Mais uma vez, o estímulo à perseguição de perdas é mecanismo diretamente associado ao agravamento do superendividamento, de modo que sua exploração deliberada pela plataforma contraria o dever de prevenção de danos patrimoniais que a norma consumerista impõe como direito básico do consumidor.

#### 4.17. Missões, ranking, estatísticas e recompensas

4.17.1. Como já tratado no item relacionado a crianças e adolescentes, as plataformas de apostas incorporam elementos típicos de gamificação, como missões a cumprir, rankings comparativos entre apostadores e sistemas de recompensas por níveis (programas VIP, insígnias, pontos de fidelidade), atribuindo benefícios ao usuário conforme o volume de apostas realizadas ou o valor monetário movimentado na plataforma.

4.17.2. Esses mecanismos exploram o efeito de gradiente de meta, segundo o qual a proximidade percebida de uma recompensa intensifica o esforço do indivíduo para alcançá-la, independentemente da racionalidade econômica dessa decisão. Ao transformar o volume de apostas e, consequentemente, o volume de dinheiro perdido em métrica de progressão e conquista, a plataforma importa mecânicas próprias de videogames para o contexto do jogo de azar, fazendo com que o apostador persiga o próximo nível, insígnia ou posição no ranking como se fosse uma conquista pessoal, quando, na realidade, cada "avanço" corresponde a dinheiro efetivamente perdido ou apostado. Além disso, a prática também explora a aposta como fruto do conhecimento, habilidade ou expertise dos consumidores.

4.17.3. Essa prática potencialmente viola o art. 42, §1º, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que exige que as regras de programas de recompensas sejam claras e não condicionem benefícios a estímulos de gasto crescente. A atribuição de recompensas, pontos, níveis ou insígnias em função direta do volume monetário apostado ou perdido pelo usuário constitui exatamente o tipo de incentivo ao gasto crescente que o dispositivo busca coibir, ainda que estruturado sob a forma aparentemente neutra de um sistema de fidelidade ou gamificação.

4.17.4. A conduta também potencialmente viola o art. 39, IV, do Código de Defesa do Consumidor, que veda ao fornecedor prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor para impingir-lhe seus produtos ou serviços. Isso porque o apostador, ao perseguir metas gamificadas de progressão, tende a perder a percepção de que está, na prática, sendo estimulado a apostar mais dinheiro do que pretendia, sua atenção é deslocada da real natureza financeira da atividade para a lógica lúdica de conquista e avanço de nível, típica de jogos eletrônicos, mas aplicada a um contexto de risco patrimonial real. Ademais, a prática desestimula a compreensão dos consumidores que as apostas são frutos de resultados aleatórios.

4.17.5. Há, ainda, potencial violação ao art. 3º, I, "b", da mesma Portaria supracitada, que impõe ao agente operador o dever de estruturar seu sistema de apostas de forma a prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico. A gamificação por volume apostado é mecanismo reconhecidamente associado ao reforço de padrões compulsivos de jogo, na medida em que cria um sistema paralelo de metas e conquistas que motiva a continuidade da aposta mesmo quando o resultado financeiro já é desfavorável ao apostador, contrariando diretamente o dever de diligência preventiva imposto ao operador.

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Os elementos examinados nesta Nota Técnica indicam que as apostas de quota fixa estão associadas a impactos sociais, econômicos e sanitários relevantes, incluindo superendividamento, transtornos relacionados ao jogo, comprometimento da saúde mental e agravamento da situação de grupos vulneráveis, como mulheres, crianças, adolescentes e pessoas com histórico de dependência. Os dados e estudos apresentados demonstram, ainda, que esses efeitos não se restringem à esfera individual dos apostadores, mas produzem externalidades que recaem sobre famílias, comunidades e serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde, assistência social e proteção de direitos.

5.2. A análise evidencia também que o design das plataformas de apostas constitui elemento relevante para a compreensão e a intensificação desses impactos. Funcionalidades destinadas a explorar vieses cognitivos, reduzir espaços de reflexão, acelerar o ciclo de apostas, prolongar a permanência dos usuários nas plataformas ou dificultar a interrupção do comportamento de apostar não representam aspectos meramente técnicos ou operacionais. Tais escolhas podem integrar a própria lógica de indução ao consumo e contribuir para aumentar a frequência, a duração e a intensidade das apostas, ampliando os riscos de dependência, endividamento e comprometimento da saúde mental.

5.3. Conforme demonstrado ao longo desta Nota Técnica, determinadas estratégias de design adotadas pelas plataformas de apostas podem configurar descumprimento do ordenamento jurídico vigente. Práticas que comprometam a autonomia decisória dos usuários, explorem vulnerabilidades cognitivas, econômicas ou etárias, dificultem escolhas livres e informadas ou estimulem comportamentos prejudiciais podem violar normas de proteção do consumidor, de proteção integral de crianças e adolescentes e os deveres setoriais voltados à prevenção da dependência e dos transtornos do jogo patológico.

5.4. A presente análise não teve por objeto a avaliação de plataformas específicas ou de casos concretos. Desse modo, não se formula juízo conclusivo acerca da ocorrência de infrações por operadores individualmente considerados, cuja apuração compete aos órgãos e autoridades competentes. Não obstante, os elementos examinados nesta Nota Técnica indicam que determinadas estratégias de design descritas pela literatura especializada podem contrariar deveres e proibições previstos na legislação brasileira quando utilizadas para explorar vulnerabilidades dos usuários, comprometer sua autonomia decisória ou estimular padrões prejudiciais de consumo.

5.5. Conclui-se, portanto, que o design das plataformas de apostas constitui elemento relevante para a aferição da conformidade da atividade com o ordenamento jurídico brasileiro. Em um contexto marcado por custos sociais expressivos e por externalidades que recaem sobre indivíduos, famílias e serviços públicos, a utilização de mecanismos de design que ampliem os riscos aos consumidores, explorem vulnerabilidades ou agravem os danos associados às apostas pode caracterizar incompatibilidade com normas de proteção do consumidor, de proteção integral de crianças e adolescentes e com os deveres regulatórios relacionados à prevenção da dependência e à promoção do jogo responsável.

Sugere-se a remessa a AGU para avaliação de pertinência.

À consideração superior.

**VICTOR CARNEVALLI DURIGAN**

Diretor de Proteção de Direitos Digitais

Secretaria Nacional de Direitos Digitais

De acordo. Encaminha-se à AGU.

**VICTOR OLIVEIRA FERNANDES**

Secretaria Nacional de Direitos Digitais



## Referências:

1. ^ Para mais informações, ver: UOL ECONOMIA. Bets viram maior motor do endividamento das famílias no Brasil, diz estudo. 26 mar. 2026. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2026/03/26/bets-vmam-motor-motor-do-endividamento-das-familias-no-brasil-diz-estudo.htm>. Acesso em: 17 jul. 2026.
2. ^ Para mais informações, ver: G1 RIBEIRÃO E FRANCA. “Chegava a chorar”, “só traz perda”: vício em “bets” causa danos financeiros e psicológicos a pessoas de baixa renda. 29 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2024/09/29/chegava-a-chorar-so-traz-perda-vicio-em-bets-causa-danos-financeiros-e-psicologicos-a-pessoas-de-baixa-renda.ghml>. Acesso em: 17 jul. 2026
3. ^ Para mais informações, ver: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Estudo Especial n.º 119/2024. Brasília: BCB, 2024. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119\\_Analise\\_tecnica\\_sobre\\_o\\_mercado\\_de\\_apostas\\_online\\_no\\_Brasil\\_e\\_o\\_perfil\\_dos\\_apostadores](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores). Acesso em: 17 jul. 2026.
4. ^ FURQUIM, Luísa dos Santos et al. Ludopatia e crescimento das apostas esportivas: epidemiologia e desafios para o Sistema Único de Saúde. Revista DCS, v. 23, n. 87, 2026.
5. ^ ROSA, Dayana; ASTH, Filipe; PEREIRA, Julia; SEMENTE, Marcella; FREITAS, Rebeca; TAVARES, Sara Ellen; NOBRE, Victor. A saúde dos brasileiros em jogo: análise político-econômica da regulamentação de apostas online e seus impactos para a saúde da população brasileira. Instituto de Estudos para Políticas de Saúde; Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental; Umane, 2025. Disponível em: <https://ieps.org.br/saude-brasileiros-em-jogo-bets-apostas-impactos-saude/>. Acesso em: 16 set. 2026.
6. ^ WARDLE, H.; DEGENHARDT, L.; MARIONNEAU, V. et al. The Lancet Public Health Commission on gambling. The Lancet Public Health, Volume 9, Issue 11 e951. 2024.
7. ^ KARLSSON, Anna; HÅKANSSON, Anders. Gambling disorder, increased mortality, suicidality, and associated comorbidity: A longitudinal nationwide register study. Journal of Behavioral Addictions 7(4), 2018. p. 1097. DOI: 10.1556/2006.7.2018.112.
8. ^ BRASIL. Ministério da Saúde. Apostas online. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/campanhas-da-saude/2026/apostas-online>. Acesso em: 16 set. 2026.
9. ^ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Autoexclusão. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/autoexclusao>. Acesso em: 16 set. 2026.
10. ^ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). Saúde mental: Brasil lança observatório de apostas eletrônicas para ações integradas de prevenção à dependência. Brasília, DF, 4 dez. 2025. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/4-12-2025-saude-mental-brasil-lanca-observatorio-apostas-eletronicas-para-acoes-integradas>. Acesso em: 16 set. 2026.
11. ^ ALMEIDA, Daniella. Bets: quatro em cada dez mulheres apostam ou já apostaram online. Agência Brasil, 17 ago. 2026. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2026-08/bets-quatro-em-cada-dez-mulheres-apostam-ou-ja-apostaram-online>. Acesso em: 17 set. 2026.
12. ^ Um em cada cinco estudantes brasileiros já fez apostas online. Frente Parlamentar Mista da Educação, 10 set. 2026. Disponível em: <https://frentedaeducacao.org.br/um-em-cada-cinco-estudantes-brasileiros-ja-fez-apostas-online/>. Acesso em: 17 set. 2026.
13. ^ SANTOS, George Augusto Valença. Design enganoso e manipulativo em plataformas digitais - um mapeamento entre estudos empíricos e reflexões para regulação. Disponível em: <https://politics.org.br/pt-br/governanca-news/design-enganoso-e-manipulativo-em-plataformas-digitais-um-mapeamento-entre-estudos>. Acesso em: 17 set. 2026.
14. ^ DARIN, Ticianne de Gois Ribeiro. Guia Prático de Direitos da Criança e do Adolescente por Design. Produto 9. Consultoria em Segurança Digital e Verificação Etária. PRODOC 914BRZ5018 – Direitos do Consumidor na Sociedade do Conhecimento. Brasília: PNUD/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2026, p. 78-80.
15. ^ Também denominados dark patterns ou padrões obscuros de design. Cf. SANTOS, George Augusto Valença. Design enganoso e manipulativo em plataformas digitais - um mapeamento entre estudos empíricos e reflexões para regulação. Disponível em: <https://politics.org.br/pt-br/governanca-news/design-enganoso-e-manipulativo-em-plataformas-digitais-um-mapeamento-entre-estudos>. Acesso em: 17 set. 2026.
16. ^ DARIN, Ticianne de Gois Ribeiro. Guia Prático de Direitos da Criança e do Adolescente por Design. Produto 9. Consultoria em Segurança Digital e Verificação Etária. PRODOC 914BRZ5018 – Direitos do Consumidor na Sociedade do Conhecimento. Brasília: PNUD/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2026, p. 78.
17. ^ BARRETO, Flávio Ataliba. Bets não vendem apostas, vendem decisões: como a arquitetura das plataformas transforma vieses cognitivos em modelo de negócios e o que isso significa para a regulação. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE), 2026, p. 7. Disponível em: [https://blogdoibre.fgv.br/sites/blogdoibre.fgv.br/files/u139/bets\\_nao\\_vendem\\_apostas\\_vendem\\_decisoes.pdf](https://blogdoibre.fgv.br/sites/blogdoibre.fgv.br/files/u139/bets_nao_vendem_apostas_vendem_decisoes.pdf). Acesso em: 10 jul. 2026.
18. ^ BARRETO, Flávio Ataliba. Bets não vendem apostas, vendem decisões: como a arquitetura das plataformas transforma vieses cognitivos em modelo de negócios e o que isso significa para a regulação. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE), 2026, p. 9-10. Disponível em: [https://blogdoibre.fgv.br/sites/blogdoibre.fgv.br/files/u139/bets\\_nao\\_vendem\\_apostas\\_vendem\\_decisoes.pdf](https://blogdoibre.fgv.br/sites/blogdoibre.fgv.br/files/u139/bets_nao_vendem_apostas_vendem_decisoes.pdf). Acesso em: 10 jul. 2026.
19. ^ SANTOS, George Augusto Valença. Design enganoso e manipulativo em plataformas digitais - um mapeamento entre estudos empíricos e reflexões para regulação. Disponível em: <https://politics.org.br/pt-br/governanca-news/design-enganoso-e-manipulativo-em-plataformas-digitais-um-mapeamento-entre-estudos>. Acesso em: 16 set. 2026.
20. ^ BARRETO, Flávio Ataliba. Bets não vendem apostas, vendem decisões: como a arquitetura das plataformas transforma vieses cognitivos em modelo de negócios e o que isso significa para a regulação. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE), 2026. Disponível em: [https://blogdoibre.fgv.br/sites/blogdoibre.fgv.br/files/u139/bets\\_nao\\_vendem\\_apostas\\_vendem\\_decisoes.pdf](https://blogdoibre.fgv.br/sites/blogdoibre.fgv.br/files/u139/bets_nao_vendem_apostas_vendem_decisoes.pdf). Acesso em: 16 set. 2026.
21. ^ AGENCIA ESPAÑOLA PROTECCIÓN DATOS (AEPD). Patrones adictivos en el tratamiento de datos personales Implicaciones para la protección de datos. Jul, 2024. Disponível em: <https://www.aepd.es/guias/patrones-adictivos-en-tratamiento-de-datos-personales.pdf>. Acesso em: 16 set. 2026.
22. ^ Estudo elaborado pela LCA Consultoria Econômica para o Instituto Brasileiro de Jogo Responsável (IBJR) estimou que o mercado ilegal de apostas no Brasil movimentava entre R\$ 26 bilhões e R\$ 40 bilhões por ano, representando aproximadamente 41% a 51% do mercado nacional. O levantamento também aponta que a permanência de uma parcela significativa da atividade fora do ambiente regulado gera impactos fiscais relevantes. LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. Fora do radar: dimensionamento e impactos socioeconômicos do mercado ilegal de apostas no Brasil. Instituto Brasileiro de Jogo Responsável (IBJR), jun. 2025. Disponível em: [https://ibjr.org.br/wp-content/uploads/2025/09/LCA\\_IBJR\\_Dimensionamento\\_Mercado\\_ilegal.pdf](https://ibjr.org.br/wp-content/uploads/2025/09/LCA_IBJR_Dimensionamento_Mercado_ilegal.pdf). Acesso em: 17 set. 2026.
23. ^ Cf. Informação nº 5/2026/GAB-SEDIGI/SEDIGI (SEI 35257528).
24. ^ Para mais informações, acesse: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/report/raising-standards-for-consumers-compliance-and-enforcement-report-2020-to-rts-8-autoplay-functionality>
25. ^ Para mais informações, acesse: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/report/raising-standards-for-consumers-compliance-and-enforcement-report-2020-to-rts-8-autoplay-functionality>



Documento assinado eletronicamente por **Victor Carnevalli Durigan, Diretor(a) de Promoção de Direitos Digitais**, em 17/09/2026, às 19:39, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Victor Oliveira Fernandes, Secretário(a) Nacional de Direitos Digitais**, em 17/09/2026, às 19:52, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **37046588** e o código CRC **5B156ED3**  
O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.





MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria-Executiva  
Assessoria Especial

Nota Técnica SEI nº 6299/2026/MF

**Assunto: Subsídio à manifestação da Advocacia-Geral da União na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.749**

À Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A expansão das apostas de quota fixa no Brasil assumiu relevância econômica e social crescente nos últimos anos, tornando-se tema de destaque na formulação e avaliação de políticas públicas. O elevado volume de recursos movimentados pelo setor, sua ampla disseminação entre diferentes segmentos da população, a facilidade de acesso por meios digitais e os potenciais reflexos sobre a situação financeira das famílias e a saúde mental dos indivíduos evidenciam a amplitude dos impactos associados à atividade.
2. Nesse contexto, a presente Nota Técnica tem por objetivo apresentar e sistematizar as principais evidências empíricas disponíveis acerca dos impactos econômicos e sociais relacionados às apostas de quota fixa no Brasil, com especial atenção aos efeitos observados sobre endividamento, inadimplência, liquidez financeira, acesso ao crédito e saúde mental dos apostadores, bem como às possíveis repercussões sobre o bem-estar das famílias.
3. As informações e análises aqui reunidas destinam-se a subsidiar a manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.749.

**BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO REGULATÓRIA**

4. A regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil teve início com a Lei nº 13.756, de 2018, que criou a modalidade lotérica "aposta de quota fixa", relacionada somente a eventos reais de temática esportiva, como serviço público e atribuiu ao Ministério da Fazenda a competência para sua regulamentação no prazo de 2 anos, prorrogável pelo mesmo período. Findado este prazo, em 2023, foi editada a Medida Provisória nº 1.182, de 25 de julho de 2023, e encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3626, de 2023.
5. Referidos normativos foram analisados pelo Congresso Nacional na forma de Substitutivo ao PL nº 3626, de 2023, que resultou na Lei nº 14.790, de 2023, a qual ampliou o escopo das apostas para incluir eventos esportivos e jogos on-line, disciplinou o regime de autorizações, infrações e sanções administrativas, bem como atribui ao Ministério da Fazenda novas competências regulatórias e fiscalizatórias.
6. Diante disto, por meio do Decreto nº 11.907, de 2024, foi criada a



Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda e estruturado um modelo regulatório específico para o setor, acompanhado da edição de conjunto abrangente de normas voltadas à autorização de operadores, requisitos técnicos e de segurança, prevenção à lavagem de dinheiro, monitoramento das operações, proteção dos consumidores, publicidade responsável, jogo responsável e regime sancionador.

7. Destaca-se a Portaria SPA/MF nº 561, de 8 de abril de 2024, que instituiu a Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) e estabeleceu cronograma para a implementação das medidas regulatórias necessárias ao desenvolvimento do mercado. A consolidação desse arcabouço normativo, em conjunto com a implementação do Sistema de Gestão de Apostas (Sigap), permite o monitoramento efetivo e contínuo das atividades do setor pelo Ministério da Fazenda, além de ampliar a transparência e possibilitar o acompanhamento por parte da sociedade e dos demais órgãos públicos competentes.

8. O mercado regulado entrou efetivamente em operação em 1º de janeiro de 2025, após período de transição destinado à adequação das empresas às exigências legais e regulamentares. Desde então, consolidou-se uma estrutura de governança pública baseada na autorização prévia dos operadores, no monitoramento contínuo das atividades e na aplicação de mecanismos de supervisão, fiscalização e responsabilização administrativa. Atualmente, as empresas autorizadas estão sujeitas a obrigações regulatórias relacionadas à integridade das operações, prevenção de fraudes, proteção dos apostadores, transparência das apostas e promoção do jogo responsável, além de medidas específicas voltadas à proteção de grupos vulneráveis. Trata-se, portanto, de setor cuja exploração passou a ocorrer em ambiente regulado e supervisionado pelo Estado, permitindo a distinção entre operadores autorizados e atividades ilícitas, bem como a adoção de instrumentos permanentes de controle e proteção dos consumidores.

9. A Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda tem papel central na regulamentação sistemática do setor. Conforme detalhado na Nota Informativa SEI nº 2322/2026/MF (63826512), destaca-se a instituição de uma Agenda Regulatória com normas estruturantes para o funcionamento da atividade; o desenvolvimento de estratégia de enfrentamento ao mercado ilegal, que inclui o bloqueio de sites e aplicativos clandestinos, a interrupção de fluxos financeiros vinculados a operadores não autorizados e a cooperação com a Anatel e instituições financeiras. Na esfera sancionadora, foram instituídos procedimentos específicos para apuração de infrações e aplicação de penalidades.

10. Além disso, a proteção do apostador e a promoção do jogo responsável constituem outro eixo central da atuação regulatória da SPA. Foram estabelecidas regras de identificação dos apostadores com reconhecimento facial, mecanismos de autolimitação de gastos, pausas voluntárias, monitoramento de comportamento de risco, autoexclusão e restrições à publicidade de apostas, especialmente para proteção de crianças, adolescentes e públicos vulneráveis. A criação da plataforma nacional de autoexclusão centralizada e a celebração de acordos de cooperação com entidades como Febraban, Ministério da Saúde, Senacon e outros órgãos públicos reforçaram a política de prevenção de danos e de defesa do consumidor.

11. Dessa forma, a atuação da SPA tem sido marcada pela combinação de ações de autorização, supervisão, fiscalização, proteção dos apostadores, repressão ao mercado ilegal e articulação com parceiros públicos e privados para consolidar uma governança responsável para o setor de apostas no Brasil.

12. Feita esta breve contextualização, os apontamentos apresentados nesta Nota Técnica devem ser interpretados como elementos que demonstram a relevância dos riscos associados à atividade e a necessidade de contínuo aperfeiçoamento dos



instrumentos regulatórios destinados à mitigação de suas potenciais externalidades negativas.

## ANÁLISE

13. A disseminação das apostas on-line promoveu relevante ampliação da escala, da disponibilidade e da intensidade potencial da atividade de jogo no Brasil. As plataformas digitais possibilitam acesso contínuo a essa atividade por meio de dispositivos móveis, realização de apostas em poucos segundos e repetição sucessiva de operações, ampliando significativamente o alcance da atividade.

14. Diante disto, a regulamentação federal instituiu um conjunto abrangente de requisitos para autorização, funcionamento, monitoramento e fiscalização dos operadores, além de mecanismos voltados à proteção dos apostadores e à promoção do jogo responsável. A existência de um ambiente regulado representa importante instrumento de mitigação de riscos e de supervisão estatal da atividade. Não obstante, a regulação não afasta integralmente os potenciais efeitos econômicos e sociais inerentes às apostas, o que torna relevante o acompanhamento permanente de seus impactos.

15. Conforme dados da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, contidos no relatório "Panorama semestral do mercado regulado de apostas de quota fixa: dados de 1º de janeiro a 30 de dezembro de 2025", cerca de 25 milhões de pessoas realizaram apostas em plataformas autorizadas ao longo de 2025, enquanto a receita bruta das operadoras (Gross Gaming Revenue - GGR) alcançou cerca de R\$ 37 bilhões no mesmo período. Os dados foram reportados pelas operadoras por meio do Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP) (BRASIL, 2026a).

16. Ademais, Carvalho, Firpo, Freitas e Scatimburgo (2026) em *Online Betting and Financial Distress: Evidence from Brazil*, combina informações de movimentações financeiras individuais com dados do Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR), permitindo acompanhar a evolução da situação financeira dos indivíduos antes e após o ingresso na atividade de apostas. A integração dessas bases de dados possibilita avaliar os efeitos associados ao início das apostas sobre indicadores como inadimplência, liquidez financeira e acesso ao crédito. Os resultados são particularmente relevantes porque permitem distinguir, de um lado, situações de vulnerabilidade financeira já existentes antes do início da atividade e, de outro, alterações observadas após o ingresso nas apostas. As evidências indicam que, embora parte da fragilidade financeira anteceda a primeira aposta, observa-se deterioração adicional de diversos indicadores econômicos após o início da atividade.

17. A análise desenvolvida nas seções seguintes concentra-se em dimensões consideradas especialmente relevantes para a compreensão dos impactos econômicos e sociais associados às apostas de quota fixa, abrangendo endividamento e inadimplência, redução da liquidez financeira e limitação do acesso ao crédito, reflexos sobre a saúde mental e efeitos econômicos agregados.

## I - ENDIVIDAMENTO E INADIMPLÊNCIA

18. O primeiro impacto relevante diz respeito à capacidade de pagamento dos apostadores. Carvalho et al. (2026) estimam que, após o início das apostas, a probabilidade de o indivíduo apresentar dívida vencida há pelo menos 90 dias aumenta 3,7 pontos percentuais, elevação de 19,7% em relação ao patamar anterior. No caso da inadimplência no cartão de crédito, o aumento alcança 4,4 pontos percentuais, equivalente a 38,7% em relação à situação observada antes do início das apostas.



19. Parte dessa deterioração, contudo, decorre do fato de que os indivíduos que passam a apostar já apresentam, em média, situação financeira menos favorável. Mesmo após considerar essa condição financeira prévia, o estudo identifica uma associação relevante entre o início das apostas e a deterioração da capacidade de pagamento.

20. As evidências indicam, portanto, que as apostas não apenas atraem indivíduos que já se encontram em situação de maior vulnerabilidade financeira, mas também podem contribuir para o agravamento dessa condição. Essa conclusão é compatível com estudo "Impacto das apostas on-line (bets) no endividamento e inadimplência das famílias brasileiras (2026)" da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), segundo o qual a expansão das apostas on-line exerce efeito relevante sobre o agravamento da inadimplência das famílias brasileiras, especialmente nos casos de inadimplência severa e de atrasos prolongados no pagamento de obrigações financeiras.

21. De acordo com Carvalho et al. (2026), a relação também funciona no sentido inverso: após a entrada do indivíduo em situação de inadimplência, sua probabilidade acumulada de começar a apostar aumenta 2,6 pontos percentuais. Esse dado revela uma dinâmica especialmente preocupante: pessoas em dificuldade financeira podem buscar nas apostas uma alternativa para obtenção de recursos e, uma vez iniciadas as apostas, experimentar deterioração adicional de sua situação financeira.

22. Esse mecanismo ganha maior relevância quando considerado o impacto das apostas sobre o orçamento das famílias. Levantamento elaborado pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), em parceria com o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no "Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros, 2026", estima que as apostas tenham provocado, em 2025, saída líquida de aproximadamente R\$ 62,5 bilhões dos orçamentos familiares brasileiros. Segundo este levantamento, essa transferência de recursos reduz a disponibilidade financeira das famílias para o cumprimento de suas obrigações e pode ampliar situações de vulnerabilidade econômica.

23. A magnitude desse efeito deve ser analisada à luz do perfil de renda da população brasileira. Conforme dados da página "Síntese de indicadores sociais" do IBGE, 60,1% da população vivia, em 2022, com rendimento domiciliar per capita de até um salário-mínimo. Nesse contexto, para famílias com reduzida disponibilidade financeira, os recursos destinados às apostas podem competir diretamente com despesas essenciais, como alimentação, habitação, transporte, pagamento de dívidas e outras necessidades básicas, ampliando o risco de comprometimento da renda e de inadimplência.

24. Os efeitos sobre a inadimplência mostram-se ainda mais acentuados entre os indivíduos mais jovens. Em termos relativos, o aumento da inadimplência chega a aproximadamente 33% entre apostadores de 18 a 24 anos, ante 13,4% entre aqueles com 45 anos ou mais (CARVALHO et al., 2026). O dado é particularmente relevante porque essa faixa etária corresponde, em regra, a uma etapa de ingresso e consolidação no mercado de trabalho, formação de patrimônio e construção do histórico de crédito. Então, a ocorrência de inadimplência e a consequente restrição de acesso ao crédito podem produzir efeitos que se estendem para além do período de exposição às apostas.

25. A relevância desse grupo é reforçada por sua representatividade entre os apostadores. Dados nacionais utilizados nos estudos indicam que aproximadamente 73% dos apostadores das plataformas autorizadas tinham menos de 40 anos. A



concentração dos efeitos financeiros entre os mais jovens, portanto, reforça a importância de medidas específicas de prevenção, educação financeira, publicidade responsável e identificação precoce de padrões de jogo de risco.

26. Em conjunto, as evidências disponíveis apontam para uma relação relevante entre a expansão das apostas e a deterioração da capacidade financeira das famílias. Mais do que um fenômeno restrito ao comportamento individual do apostador, os dados sugerem que a atividade pode constituir fator adicional de pressão sobre famílias já expostas a elevados níveis de comprometimento de renda e endividamento, com efeitos potencialmente mais intensos entre os grupos de menor renda e entre os indivíduos mais jovens.

## **II - REDUÇÃO DA LIQUIDEZ FINANCEIRA E LIMITAÇÃO DO ACESSO AO CRÉDITO**

27. Os efeitos associados às apostas de quotas fixas não se restringem à inadimplência, há também impacto na liquidez financeira do indivíduo. Carvalho et al. (2026) identificam redução de aproximadamente 43% na variação mensal dos saldos bancários dos indivíduos após o início da prática de apostas, indicando diminuição relevante da liquidez financeira disponível para consumo, poupança e formação de reservas de emergência. A consequência é uma redução da resiliência financeira das famílias, com a redução do colchão financeiro disponível para assegurar o funcionamento cotidiano e a estabilidade econômica das famílias.

28. Ademais, as pesquisas apontam repercussões relevantes sobre o acesso ao crédito. Após o início das apostas, há tendência de redução no limite total de crédito disponibilizado aos indivíduos pelas instituições financeiras, o que pode indicar que o comportamento de aposta é considerado pelos agentes financeiros como elemento adicional na avaliação de risco de crédito (CARVALHO et al., 2026).

29. Esse efeito assume especial relevância para consumidores de menor renda. O crédito é frequentemente utilizado pelas famílias não apenas para aquisição de bens, mas também para administrar situações inesperadas. Sua redução em momento de deterioração financeira pode ampliar as dificuldades enfrentadas pelo indivíduo e por sua família.

30. Diante disto, as evidências sugerem a existência de um possível ciclo de fragilização financeira, no qual a perda de recursos decorrente das apostas contribui para a deterioração da capacidade de pagamento e, simultaneamente, para a restrição do acesso a mecanismos formais de crédito

31. Além disso, a própria estrutura econômica da atividade implica que, no conjunto, os apostadores transfiram aos operadores mais recursos do que recebem em prêmios. Os dados individuais analisados por Carvalho et al. (2026) apontam que nos seis meses após o início das apostas, 90,8% dos apostadores observados transferiram às plataformas mais recursos do que receberam de volta. Entre os apostadores classificados predominantemente como usuários de cassino on-line, o percentual foi de 85,6%; entre os apostadores esportivos, de 78,8%. Cabe esclarecer que, conforme os autores, esses percentuais dizem respeito aos fluxos financeiros observados entre as contas dos indivíduos e as plataformas. Não incluem, portanto, eventual saldo mantido pelo apostador dentro da própria plataforma. Ainda assim, demonstram a forte predominância de resultados financeiros líquidos negativos entre os usuários observados.

## **III - REFLEXOS SOBRE A SAÚDE MENTAL**



32. Os riscos financeiros relacionados às apostas interagem diretamente com riscos de saúde mental. O transtorno do jogo apresenta mecanismos semelhantes aos observados em outros comportamentos aditivos. No ambiente virtual, determinadas características podem potencializar o problema. Ao contrário de modalidades tradicionais nas quais é necessário deslocamento a determinado local ou aguardar determinado evento, aplicativos e plataformas permanecem acessíveis continuamente por meio do telefone celular. A disponibilidade pode aumentar tanto o tempo de exposição quanto a intensidade dos estímulos.

33. A ampliação da resposta do Sistema Único de Saúde constitui indicador relevante dessa dimensão. O Ministério da Saúde reconhece que os jogos de aposta podem produzir impactos financeiros e de saúde mental e estabeleceu recomendações específicas para a Rede de Atenção Psicossocial no cuidado às pessoas com problemas relacionados a jogos de aposta (BRASIL. Ministério da Saúde, 2025).

34. Além disso, a Secretaria de Prêmios e Apostas informa que a Plataforma Centralizada de Autoexclusão registrou mais de 217 mil autoexclusões no período abrangido pelo panorama, evidenciando a demanda por mecanismos de proteção e redução de danos (BRASIL, 2026a).

#### **IV - EFEITOS ECONÔMICOS AGREGADOS**

35. Além dos efeitos sobre os indivíduos e suas famílias, estudos recentes apontam potenciais repercussões macroeconômicas associadas à expansão das apostas on-line.

36. Com base em estimativas de perdas líquidas suportadas pelas famílias brasileiras, estudo desenvolvido por Guilherme Klein (UFRJ/MADE-USP) calculou que as apostas podem ter reduzido a atividade econômica nacional entre R\$ 120 bilhões e R\$ 141 bilhões em 2025, montante equivalente a aproximadamente 0,9% a 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB).

37. Segundo o estudo, a transferência de recursos das famílias para as plataformas de apostas tende a reduzir o consumo agregado, além de produzir efeitos potenciais sobre arrecadação tributária e distribuição de renda.

38. Em igual sentido, em estudo apresentado pelo CNC em audiência pública da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, realizada em maio de 2026, estima-se que, entre janeiro de 2023 e março de 2026, os efeitos da inadimplência associados às apostas on-line retiraram aproximadamente R\$ 143 bilhões do comércio varejista.

39. Esses resultados indicam que os efeitos econômicos das apostas podem extrapolar a esfera individual dos apostadores, alcançando o consumo das famílias, o mercado de crédito e a dinâmica econômica em sentido mais amplo.

#### **CONCLUSÃO**

40. A expansão das apostas de quota fixa no Brasil, particularmente sua massificação por meio de plataformas digitais, deve ser tratada como questão relevante de interesse público, com dimensões simultaneamente econômica, financeira e social. Os estudos aqui apresentados indicam que o início da atividade impactou de forma significativa indicadores importantes da situação financeira das famílias, com a elevação da inadimplência, redução da oferta de crédito e diminuição da liquidez.

41. O conjunto das evidências revela ainda uma interação entre



vulnerabilidade financeira e apostas. Pessoas que enfrentam dificuldades financeiras apresentam maior propensão a iniciar apostas, enquanto o início das apostas pode agravar sua situação econômica. Esse mecanismo favorece a formação de um ciclo de fragilização financeira, no qual perdas, inadimplência e restrição de crédito podem se reforçar mutuamente.

42. Também merece atenção a natureza da atividade. Para a grande maioria dos apostadores os recursos transferidos às plataformas superam aqueles posteriormente recebidos. Nos jogos de elevada frequência, especialmente cassinos on-line, a possibilidade de repetição contínua amplia a exposição financeira em períodos muito curtos.

43. Os reflexos sobre saúde mental adicionam outra dimensão ao problema. A OMS e o Ministério da Saúde reconhecem os transtornos relacionados ao jogo e suas associações com ansiedade, transtornos de humor, problemas familiares, autolesão e suicídio. Esses efeitos podem gerar custos não apenas para os indivíduos diretamente envolvidos, mas também para suas famílias e para as políticas públicas de assistência e saúde. Esses elementos são particularmente relevantes em um País no qual parcela expressiva da população possui baixa renda e limitada capacidade de absorção de perdas financeiras. Nessas circunstâncias, a expansão e a ampla disponibilidade de produtos de aposta podem afetar de forma desproporcional indivíduos que apresentam menor capacidade econômica para suportar seus efeitos adversos.

44. A existência de um regime de autorização e regulamentação da atividade constitui instrumento relevante para sua fiscalização, mas não elimina os riscos inerentes às apostas nem afasta a necessidade de avaliação permanente da suficiência das salvaguardas existentes, especialmente quanto à proteção de pessoas economicamente vulneráveis, jovens e indivíduos com padrões de jogo problemático.

45. Nesse sentido, os resultados apresentados reforçam a importância de medidas efetivas destinadas à prevenção do superendividamento, ao controle da publicidade e dos mecanismos de indução ao consumo, ao estabelecimento de limites financeiros, à identificação de padrões de comportamento de risco, à autoexclusão e à proteção de grupos vulneráveis, bem como da atuação articulada entre regulação econômica, defesa do consumidor, sistema financeiro, assistência social e política de saúde.

46. **Cabe ressaltar que os avanços regulatórios e fiscalizatórios foram muitos e estão relatados de forma detalhada na Nota Informativa SEI nº 2322/2026/MF (63826512), da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA).**

47. Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento dos elementos consolidados nesta Nota Técnica à Advocacia-Geral da União, de forma complementar à manifestação contida na Nota Informativa SEI nº 2322/2026/MF (63826512), da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), como subsídio à manifestação a ser apresentada no âmbito da ADI nº 7.749, especialmente quanto aos impactos econômicos, financeiros e sociais associados às apostas de quota fixa e à necessidade de proteção adequada dos grupos mais expostos aos riscos da atividade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Panorama semestral do mercado regulado de apostas de quota fixa: dados de 1º de janeiro a 30 de dezembro de 2025. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apresentacoes/defeso-2deg-panorama-semestral-de-apostas-de-quota-fixa-jan-2026.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2026.



BRASIL. Ministério da Saúde. Nota Técnica nº 4/2025-CORAP/CGESMAD/DESMAD/SAES/MS: recomendações para gestores e profissionais de saúde da Rede de Atenção Psicossocial no cuidado integral às pessoas com problemas relacionados a jogos de aposta. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2025/nota-tecnica-no-4-2025-corap-cgesmad-desmad-saes-ms.pdf/view>. Acesso em: 25 ago. 2026.

CARVALHO, Rômulo; FIRPO, Sérgio; FREITAS, Guilherme; SCATIMBURGO, Pedro. Online Betting and Financial Distress: Evidence from Brazil. Versão de agosto de 2026. 2026.

COMITÊ NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE FAZENDA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (COMSEFAZ); CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO (CICEF). Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros. 3. ed. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC). Impacto das apostas on-line (bets) no endividamento e inadimplência das famílias brasileiras. Rio de Janeiro: CNC, 2026. Disponível em: [https://portaldocomercio.org.br/publicacoes\\_posts/impacto-das-apostas-on-line-bets-no-endividamento-e-inadimplencia-das-familias-brasileiras/](https://portaldocomercio.org.br/publicacoes_posts/impacto-das-apostas-on-line-bets-no-endividamento-e-inadimplencia-das-familias-brasileiras/). Acesso em: 25 ago. 2026.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2025. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 25 ago. 2026.

KLEIN, Guilherme. Estudo sobre impactos macroeconômicos das apostas no PIB, arrecadação e desigualdade. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Gambling. Fact sheet. Genebra: World Health Organization, 2 dez. 2024. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling>. Acesso em: 25 ago. 2026.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

**KARINA FELIX CARDOSO**

Assessora Especial

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

**URSULA DIAS PERES**

Secretária-Executiva Adjunta

Aprovo. Encaminha-se à PGFN.



Documento assinado eletronicamente

**ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA**

Secretário-Executivo

---

**Referência:** Processo nº 00745.002349/2024-58.

SEI nº 63930133



|                                                                                   |                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |
| 37030916                                                                          | 08012.001987/2026-08                                                              |



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor  
Gabinete do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

**NOTA TÉCNICA Nº 34/2026/Gab-DPDC/DPDC/SENACON/MJ**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001987/2026-08**

**EMENTA:** Nota Técnica conjunta SENACON/SEDIGI. Mercado de apostas de quota fixa. Transtorno do jogo (ludopatia) como condição de saúde mental reconhecida pela Organização Mundial da Saúde. Periculosidade inerente do serviço. Vulnerabilidade e hipervulnerabilidade do consumidor apostador (arts. 4º, I, e 39, IV, do CDC). Deveres de prevenção e jogo responsável previstos na Lei nº 14.790/2023 e na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024. Diagnóstico das reclamações registradas no Consumidor.gov.br. Atuação administrativa da SENACON. Indícios de descumprimento identificados em Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte. Potencial dano coletivo e difuso à saúde mental de número indeterminado de consumidores. Sugestão de reparação por dano moral coletivo (art. 6º, VI, CDC; art. 1º, II, Lei nº 7.347/1985). Encaminhamento à Advocacia-Geral da União para avaliação de tutela judicial coletiva.

## 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Nota Técnica Conjunta elaborada pela Secretaria Nacional do Consumidor e pela Secretaria de Direitos Digitais, ambas integrantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com a finalidade de encaminhar à Advocacia-Geral da União subsídios técnicos, fáticos e jurídicos para a avaliação do ajuizamento de ação coletiva destinada à prevenção, à cessação e à reparação de danos individuais homogêneos e coletivos relacionados à exploração comercial de apostas de quota fixa, denominadas “bets”, no mercado brasileiro, à luz da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 <sup>[1]</sup> (Código de Defesa do Consumidor), da legislação setorial e das demais normas aplicáveis.

1.2. A presente Nota Técnica tem como eixo central os impactos dessa atividade econômica sobre a saúde mental dos consumidores, especialmente aqueles relacionados ao jogo problemático e ao transtorno do jogo, também referido como ludopatia. Examina-se, nesse contexto, de que modo as condutas comissivas e omissivas dos agentes que integram esse mercado podem contribuir para a indução, a manutenção ou o agravamento de comportamentos de risco, em desconformidade com os deveres de prevenção, segurança, informação, proteção e jogo responsável estabelecidos no ordenamento jurídico vigente.

1.3. A análise parte da compreensão de que o jogo problemático, além de constituir questão de saúde pública, produz consequências específicas no âmbito das relações de consumo. A vulnerabilidade inerente ao consumidor é acentuada pelas características do serviço oferecido, pela assimetria informacional e comportamental existente entre as partes e pela capacidade dos fornecedores de conhecer, acompanhar e influenciar os padrões de utilização de suas plataformas. Essas circunstâncias exigem a adoção de medidas efetivas de prevenção e mitigação de danos, sobretudo diante de sinais de perda de controle, perseguição de perdas, comprometimento de recursos essenciais, endividamento ou utilização excessiva do serviço.



1.4. A elaboração conjunta decorre do caráter transversal da matéria examinada. No âmbito da Secretaria Nacional do Consumidor, a análise concentra-se na incidência das normas de proteção e defesa do consumidor, no diagnóstico das reclamações registradas nos sistemas públicos, na sistematização da atuação administrativa já desenvolvida e na identificação dos deveres impostos aos fornecedores. À Secretaria de Direitos Digitais caberá apresentar, no âmbito de suas atribuições e com autonomia técnica, os aspectos relacionados à proteção de direitos no ambiente digital que considere pertinentes à compreensão das condutas examinadas. As contribuições serão articuladas nos respectivos pontos de interseção temática, preservadas as competências institucionais de cada Secretaria.

1.5. Nessa perspectiva, a presente Nota Técnica tem por objetivos: (i) examinar a ludopatia como questão de saúde pública com repercussões diretas nas relações de consumo; (ii) sistematizar as normas legais e regulamentares de proteção aplicáveis ao mercado de apostas de quota fixa; (iii) apresentar diagnóstico das reclamações registradas nos sistemas públicos de defesa do consumidor; (iv) recuperar e sistematizar a atuação administrativa desenvolvida no âmbito da Secretaria Nacional do Consumidor; (v) identificar, na medida permitida pelo acervo probatório disponível, as condutas e os agentes responsáveis; e (vi) fornecer à Advocacia-Geral da União elementos para a avaliação da pertinência, do alcance e do conteúdo de eventual tutela judicial coletiva.

## 2. DA COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL

2.1. A elaboração da presente Nota Técnica insere-se nas atribuições institucionais da Secretaria Nacional do Consumidor e da Secretaria de Direitos Digitais, consideradas as competências específicas e complementares de cada órgão.

2.2. A Secretaria Nacional do Consumidor exerce as atribuições previstas no art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, no art. 3º do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997<sup>[2]</sup>, e no art. 17 do Anexo I do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023<sup>[3]</sup>. Entre as competências diretamente relacionadas ao objeto desta Nota Técnica, destacam-se a formulação, a promoção, a supervisão e a coordenação da política nacional de proteção e defesa do consumidor; a articulação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; a prevenção, a apuração e a repressão de infrações às normas consumeristas; a fiscalização do mercado de consumo; e a adoção das medidas administrativas necessárias à proteção dos consumidores.

2.3. No exercício dessas atribuições, foram desenvolvidas ações de monitoramento, averiguação e apuração de práticas relacionadas ao mercado de apostas de quota fixa. Os elementos reunidos no curso dessa atuação permitem examinar a observância dos deveres impostos aos fornecedores, identificar práticas capazes de acentuar a vulnerabilidade dos consumidores e avaliar as medidas necessárias à prevenção, à cessação e à reparação dos danos decorrentes das infrações às normas de proteção e defesa do consumidor.

2.4. A Secretaria de Direitos Digitais exerce as atribuições previstas no art. 42-A do Anexo I do Decreto nº 11.348, de 2023, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.543, de 1º de julho de 2025<sup>[4]</sup>. Suas competências compreendem a formulação e a implementação de ações destinadas à defesa da ordem jurídica, dos direitos e das garantias constitucionais no ambiente digital, assim como o apoio aos órgãos responsáveis por políticas públicas setoriais para o aperfeiçoamento da proteção de direitos nesse ambiente.

2.5. A participação conjunta das duas Secretarias decorre, portanto, da necessidade de integrar a perspectiva consumerista à análise das práticas desenvolvidas no ambiente digital, especialmente quando as características da oferta e da prestação do serviço possam repercutir na saúde mental, na autonomia decisória e na proteção dos interesses econômicos dos consumidores. A combinação dessas perspectivas possibilita uma compreensão mais abrangente das condutas examinadas e a formulação de subsídios compatíveis com a natureza transversal dos danos em análise, preservadas a autonomia técnica e as atribuições institucionais de cada Secretaria.



### 3. DA SAÚDE DO APOSTADOR E DOS DEVERES DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

#### 3.1. Impactos do Jogo Problemático sobre a Saúde do Consumidor:

3.1.1. O transtorno do jogo, também referido como jogo patológico ou ludopatia, é reconhecido pela Organização Mundial da Saúde na Classificação Internacional de Doenças. Na 11ª revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-11), está inserido entre os transtornos devidos a comportamentos aditivos, sob o código 6C50<sup>[5]</sup>, e pode se manifestar tanto em ambientes presenciais quanto *online* (na CID-10, corresponde ao código F63.0, denominação ainda encontrada em registros clínicos e documentos médicos).

3.1.2. De acordo com os critérios diagnósticos da CID-11, o transtorno caracteriza-se por padrão persistente ou recorrente de comportamento de apostar, marcado pelo prejuízo do controle sobre a prática, pela crescente prioridade atribuída às apostas em detrimento de outros interesses e atividades da vida cotidiana e pela continuidade ou intensificação do comportamento apesar da ocorrência de consequências negativas. Para sua caracterização, o padrão deve resultar em sofrimento significativo ou em prejuízo relevante no funcionamento pessoal, familiar, social, educacional, ocupacional ou em outras áreas importantes da vida. Trata-se, portanto, de condição de saúde mental reconhecida internacionalmente, cuja compreensão não pode ser reduzida a falha moral, falta de disciplina ou escolha exclusivamente individual do apostador.

3.1.3. No Brasil, o III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (III LENAD)<sup>[6]</sup>, conduzido pela Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas da Universidade Federal de São Paulo, com financiamento da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dedicou módulo específico aos jogos de aposta. O levantamento utilizou o Índice de Gravidade do Jogo Problemático, instrumento destinado à identificação de diferentes níveis de risco associados ao comportamento de apostar, em amostra nacional da população com 14 anos ou mais.

3.1.4. Os resultados apontam para uma dimensão epidemiológica relevante. Segundo o levantamento, cerca de 10,9 milhões de pessoas apresentavam comportamento de aposta classificado como de risco, das quais aproximadamente 1,4 milhão exibia padrão compatível com o transtorno do jogo. Em outras palavras, cerca de um em cada oito jogadores classificados em situação de risco apresentava o padrão mais grave de comprometimento. Esses resultados evidenciam que o jogo problemático não constitui fenômeno isolado ou marginal, mas questão com alcance populacional e repercussões potenciais sobre a saúde, a vida financeira, as relações familiares e o funcionamento social e profissional dos indivíduos.

3.1.5. As recomendações formuladas no âmbito do III LENAD ressaltam a necessidade de respostas integradas e baseadas em evidências, com atenção especial à proteção de crianças, adolescentes e populações vulneráveis. Entre as medidas indicadas estão o aperfeiçoamento das estratégias de informação e comunicação e a adoção de restrições à publicidade de apostas, inclusive quanto à utilização de figuras públicas e influenciadores. A publicidade, nesse contexto, não constitui o objeto central da presente análise, mas um dos fatores que podem contribuir para a normalização social das apostas, ampliar a exposição de públicos vulneráveis e dificultar a percepção adequada dos riscos envolvidos.

3.1.6. A dimensão econômica do fenômeno também fornece elementos relevantes para a compreensão de seus impactos. O Estudo Especial nº 119/2024 do Banco Central do Brasil<sup>[7]</sup> estimou que, entre janeiro e agosto de 2024, empresas de apostas receberam, em média, R\$ 20,8 bilhões por mês por meio de transferências via Pix realizadas por aproximadamente 24 milhões de pessoas.

3.1.7. Dados posteriormente examinados pelo Tribunal de Contas da União (TC 024.146/2024-2<sup>[8]</sup>), referentes a janeiro de 2025 e a parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, apontaram expressiva concentração dos valores transferidos: aproximadamente 4,37%



dos apostadores considerados na análise teriam respondido por 80% do montante destinado às plataformas no período. O levantamento também teria identificado que 18,03% dos apostadores analisados comprometeram mais de 2% de sua renda com apostas.

3.1.8. Considerados em conjunto, os dados do Banco Central e do Tribunal de Contas da União permitem dimensionar a amplitude da exposição financeira às apostas e evidenciam a concentração de seus impactos em grupos vulneráveis. Esses dados constituem indicadores objetivos de risco e devem ser examinados em conjunto com as reclamações dos consumidores, os relatos de perda de controle e de perseguição de perdas, as informações apresentadas pelas empresas e os demais elementos probatórios reunidos nesta Nota Técnica.

3.1.9. A amplitude dos custos associados ao jogo problemático foi, ainda, objeto do dossiê A Saúde dos Brasileiros em Jogo<sup>[9]</sup>, elaborado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde em parceria com a Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental e a Umane. Mediante adaptação de metodologia utilizada pelo *Office for Health Improvement and Disparities* do governo britânico e aplicação dos dados do III LENAD, o estudo estimou em, pelo menos, R\$ 38,8 bilhões anuais os custos econômicos e sociais associados ao jogo problemático no Brasil. Desse total, R\$ 30,6 bilhões corresponderiam a danos relacionados à saúde. Esses valores incluem estimativas associadas a mortes por suicídio, depressão, perda de qualidade de vida e despesas com tratamento.

3.1.10. No âmbito do Poder Executivo federal, o Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático, composto pelos Ministérios da Fazenda, da Saúde e do Esporte e pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, divulgou, em 29 de setembro de 2025, relatório final<sup>[10]</sup> acompanhado de plano de ação. O documento contempla medidas de prevenção, redução de danos e assistência, incluindo modelo padronizado de autoteste, plataforma centralizada de autoexclusão, qualificação dos profissionais da Rede de Atenção Psicossocial, diretrizes mínimas de atendimento aos apostadores e ações de comunicação institucional.

3.1.11. O Ministério da Saúde também publicou orientações destinadas ao cuidado integral de pessoas com problemas relacionados aos jogos de aposta, reconhecendo que o ambiente digital amplia a extensão do problema e que essas atividades podem produzir impactos financeiros, educacionais, sociais e sobre a saúde mental. A atuação do Estado, contudo, não exclui os deveres preventivos atribuídos aos fornecedores que exploram economicamente a atividade.

3.1.12. O conjunto dessas evidências permite reconhecer o jogo problemático e o transtorno do jogo como questões relevantes de saúde pública, dotadas de dimensão coletiva e particularmente gravosas para consumidores em situação de vulnerabilidade. Os riscos relacionados à perda de controle, à perseguição de perdas, ao comprometimento da renda e à deterioração das relações pessoais não podem ser tratados exclusivamente como consequências de escolhas individuais, especialmente quando os fornecedores dispõem de informações sobre os padrões de utilização do serviço e estão sujeitos a deveres legais e regulamentares de prevenção e mitigação de danos.

3.1.13. Sob a perspectiva consumerista, o reconhecimento clínico e institucional da ludopatia reforça a necessidade de examinar se os mecanismos de jogo responsável foram efetivamente implementados, se os sinais de comportamento de risco receberam tratamento adequado e se as práticas empresariais contribuíram para prevenir, interromper ou, ao contrário, prolongar e agravar a exposição do consumidor. Essa análise será realizada a partir do cruzamento entre as reclamações registradas, as informações prestadas pelas empresas, as medidas administrativas já adotadas e as obrigações estabelecidas no ordenamento jurídico vigente.

## 3.2. Da Vulnerabilidade do Consumidor Apostador:

3.2.1. O reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor constitui princípio estruturante da Política Nacional das Relações de Consumo, nos termos do art. 4º, I, do CDC. Não se trata de condição a ser demonstrada caso a caso, mas de premissa inerente à posição estrutural do consumidor no mercado,



que orienta a interpretação de todo o regime protetivo do Código. A doutrina consolidou essa vulnerabilidade presumida em quatro dimensões complementares (técnica, jurídica, fática e informacional). No mercado de apostas de quota fixa, cada uma dessas dimensões assume contornos próprios, sistematizados na tabela a seguir:

| Dimensão                   | Manifestação no Mercado de Apostas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Técnica</b>             | O consumidor não dispõe do mesmo conhecimento dos fornecedores acerca da estrutura probabilística do serviço, a margem matemática da casa ( <i>house edge</i> ) embutida na formação das quotas, nem dos mecanismos algorítmicos de recomendação, personalização de ofertas e gamificação que estruturam a interface da plataforma, o que dificulta a compreensão das probabilidades de perda associadas ao uso reiterado. |
| <b>Jurídica</b>            | Desconhecimento, pelo consumidor leigo, dos direitos que lhe são assegurados e dos deveres regulamentares atribuídos às operadoras, em especial os mecanismos de jogo responsável (limites, alertas, pausas, autoexclusão), agravado pela previsão desses instrumentos em termos e condições extensos, redigidos unilateralmente pelo fornecedor e revestidos de linguagem técnica ( <i>odds, rollover, cash-out</i> ).    |
| <b>Fática ou Econômica</b> | A disparidade de poder econômico, estrutural e negocial entre o consumidor individual e os agentes que exploram profissionalmente a atividade limita a capacidade de reação do apostador. Essa vulnerabilidade é agravada quando as perdas atingem recursos destinados à subsistência, provocam endividamento ou alcançam consumidores com reduzida capacidade de absorção financeira.                                     |
| <b>Informacional</b>       | Inversão qualitativa da assimetria informacional: a operadora coleta dados granulares sobre frequência, valor, horário e padrão de reação a perdas de cada usuário, enquanto o consumidor não dispõe de instrumentos equivalentes para acompanhar sua própria exposição ou reconhecer tempestivamente sinais de risco.                                                                                                     |

3.2.2. No ambiente digital, essas quatro dimensões não operam isoladamente, mas de forma simultânea e cumulativa: a disponibilidade contínua do serviço, a instantaneidade das transações via Pix e a sucessão constante de estímulos à permanência comprimem o intervalo entre a decisão de apostar e sua execução, dificultando a percepção acumulada das perdas e o exercício do autocontrole.

3.2.3. Esse agravamento cumulativo não é hipotético. O Caderno Temático do III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III, UNIAD/UNIFESP) demonstra que a prevalência de comportamento de risco ou problemático se concentra precisamente nos grupos que a ordem jurídica já trata como merecedores de proteção reforçada:





Fonte: LENAD III, Caderno Temático (UNIAD/UNIFESP)

3.2.4. A convergência entre vulnerabilidade estrutural e vulnerabilidade demográfica/socioeconômica aproxima esses grupos da categoria de hipervulnerabilidade, reconhecida pelo STJ para outros segmentos de consumidores em posição de fragilidade qualificada (REsp nº 931.513/RS, rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, art. 39, IV, CDC).

3.2.5. A vulnerabilidade descrita acima independe da existência de diagnóstico individual de transtorno do jogo. A presença de diagnóstico médico, de sinais objetivos de comportamento problemático ou de fragilidade socioeconômica pode demandar proteção reforçada, inclusive o dever específico de vedação de acesso, previsto no art. 8º da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, mas não constitui requisito para a incidência do regime geral de proteção do CDC. É essa distinção entre o dever geral de segurança do serviço, aplicável a toda a base de usuários, e o dever qualificado, ativado pelo conhecimento de caso individual, que estrutura o exame da responsabilidade dos fornecedores

### 3.3. Deveres de Prevenção e Responsabilidade dos Fornecedores:

3.3.1. A proteção da saúde e da segurança constitui direito básico do consumidor. Nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o consumidor tem direito à proteção contra os riscos provocados por práticas relacionadas ao fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos. O inciso III do mesmo artigo assegura, ainda, o direito à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, inclusive quanto aos riscos que apresentem.

3.3.2. O art. 8º do Código estabelece que os produtos e serviços colocados no mercado não devem acarretar riscos à saúde ou à segurança dos consumidores, ressalvados aqueles considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição. Mesmo nessa hipótese, compete ao fornecedor prestar as informações necessárias e adequadas a respeito dos riscos envolvidos. Tratando-se de produto ou serviço potencialmente nocivo ou perigoso à saúde, o art. 9º exige informação ostensiva e adequada, sem prejuízo da adoção das demais medidas cabíveis em cada caso.

3.3.3. Essas disposições devem ser compreendidas em conjunto com o dever de efetiva prevenção e reparação dos danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos, previsto no art. 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor. O regime consumerista, portanto, não se limita a impor ao fornecedor uma obrigação formal de advertência. Exige que a informação prestada seja proporcional à natureza e à intensidade do risco e que sejam adotadas medidas efetivamente aptas a prevenir ou reduzir danos previsíveis relacionados à prestação do serviço.

3.3.4. No mercado de apostas de quota fixa, o conteúdo desses deveres gerais é especificado pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023<sup>[11]</sup>, e pela Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024<sup>[12]</sup>. A regulamentação define jogo responsável como o conjunto de regras, práticas e atividades voltado à exploração econômica, à promoção e à publicidade socialmente responsáveis, bem como à



prevenção e à mitigação dos malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade. Entre esses malefícios, estão expressamente incluídas as consequências negativas para a saúde mental do apostador, os transtornos associados ao jogo, o endividamento, o superendividamento e outros problemas sociais.

3.3.5. A legislação setorial e sua regulamentação afastam, desse modo, a compreensão de que os riscos decorrentes da atividade devam ser suportados exclusivamente pelo apostador. Aos agentes operadores são atribuídos deveres específicos relacionados à promoção do jogo responsável, à disponibilização de mecanismos de limitação e autoexclusão, à emissão de alertas, ao acompanhamento dos padrões de utilização e à adoção de medidas de proteção diante de comportamentos de risco. Tais instrumentos devem possuir efetividade concreta, não sendo suficiente sua mera previsão nos termos de uso ou sua disponibilização formal em áreas de difícil acesso da plataforma.

3.3.6. O cumprimento desses deveres deve ser avaliado considerando não apenas situações em que o consumidor tenha comunicado diagnóstico prévio de transtorno do jogo, mas também os padrões de comportamento conhecidos ou cognoscíveis pelo fornecedor no curso da relação de consumo. A frequência, a intensidade e a evolução da utilização do serviço, quando disponíveis ao operador, constituem elementos relevantes para verificar se foram adotadas as medidas preventivas e protetivas exigidas pela regulamentação.

3.3.7. A oferta do serviço em desacordo com normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes pode caracterizar prática abusiva, nos termos do art. 39, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor. A constatação dessa desconformidade, contudo, deverá considerar o conteúdo preciso da obrigação vigente, seu destinatário, a respectiva data de exigibilidade e os elementos probatórios existentes em relação a cada fornecedor.

3.3.8. O art. 14 do Código de Defesa do Consumidor estabelece a responsabilidade objetiva do fornecedor pelos danos causados por defeitos relativos à prestação do serviço, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e seus riscos. Nos termos do § 1º, o serviço é defeituoso quando não oferece a segurança que o consumidor dele pode legitimamente esperar, consideradas, entre outras circunstâncias, a forma de fornecimento, os resultados e riscos razoavelmente esperados e a época em que foi prestado.

3.3.9. Nesse contexto, a ausência, a inadequação ou a ineficácia dos mecanismos obrigatórios de prevenção e proteção poderá caracterizar defeito na prestação do serviço, desde que demonstrados, no caso concreto ou em dimensão coletiva, a desconformidade relevante, o dano e o nexo causal correspondente. A responsabilidade somente poderá ser afastada nas hipóteses previstas no § 3º do art. 14, mediante comprovação da inexistência do defeito ou da culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

3.3.10. A análise desenvolvida nesta Nota Técnica buscará, portanto, avaliar em que medida o setor de apostas de quota fixa tem assegurado a implementação efetiva dos mecanismos de jogo responsável previstos no ordenamento jurídico vigente, especialmente aqueles destinados ao acompanhamento dos padrões de utilização, à identificação de comportamentos de risco e à adoção de providências preventivas. Serão examinadas, ainda, a acessibilidade, a tempestividade e a eficácia dos instrumentos de alerta, limitação, pausa, suspensão e autoexclusão disponibilizados aos consumidores. Para tanto, serão consideradas as reclamações registradas nos sistemas públicos de defesa do consumidor, as informações prestadas pelos agentes do setor e os elementos produzidos no curso da atuação administrativa.

## **4. DAS REGRAS DE PROTEÇÃO VIGENTES**

### **4.1. Proteção Conferida pelo Código de Defesa do Consumidor:**

4.1.1. A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, estabelece normas de ordem pública e interesse social, de natureza cogente e insuscetíveis de afastamento pela



vontade das partes. Por essa razão, cláusulas contratuais ou termos de uso que atribuam ao apostador a integralidade dos riscos financeiros e psíquicos associados à atividade não afastam os deveres legais de prevenção, segurança, informação e reparação impostos aos fornecedores.

4.1.2. O art. 6º reúne os direitos básicos diretamente relacionados ao objeto desta Nota Técnica. O inciso I assegura a proteção da vida, da saúde e da segurança contra os riscos provocados por práticas relacionadas ao fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos. O inciso III garante informação adequada e clara sobre as características e os riscos do serviço. O inciso IV protege o consumidor contra publicidade enganosa ou abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais e práticas ou cláusulas abusivas. O inciso VI assegura a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos.

4.1.3. A tutela consumerista não se limita, portanto, à reparação dos prejuízos já consumados. O Código de Defesa do Consumidor impõe deveres preventivos destinados a evitar ou reduzir danos previsíveis, especialmente quando relacionados à saúde, à segurança e à exploração da vulnerabilidade do consumidor. Essa dimensão assume particular relevância no mercado de apostas de quota fixa, diante dos riscos reconhecidos de jogo problemático, transtorno do jogo, endividamento e superendividamento.

4.1.4. O art. 6º, inciso VIII, prevê, ainda, a facilitação da defesa dos direitos do consumidor, inclusive mediante a inversão do ônus da prova, quando presentes os requisitos legais. A regra mostra-se especialmente pertinente em relações marcadas por acentuada assimetria informacional, nas quais os dados necessários à compreensão do funcionamento do serviço e dos padrões de utilização permanecem predominantemente sob o domínio dos fornecedores.

4.1.5. Os arts. 8º e 9º estabelecem deveres específicos relacionados à proteção contra riscos. Ainda que determinados riscos sejam considerados normais e previsíveis em razão da natureza e da fruição do serviço, cabe ao fornecedor prestar informações necessárias, adequadas e ostensivas sobre sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção das demais medidas cabíveis para a prevenção de danos.

4.1.6. No mercado de apostas de quota fixa, o dever de informação não se satisfaz com referências genéricas à possibilidade de perdas ou com advertências meramente formais. A informação deve ser compatível com a natureza e a intensidade dos riscos envolvidos e acompanhada dos mecanismos preventivos e protetivos exigidos pela legislação e pela regulamentação setorial.

4.1.7. O art. 14 estabelece a responsabilidade objetiva do fornecedor pelos danos causados por defeitos relativos à prestação do serviço, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e seus riscos. Nos termos do § 1º, o serviço é defeituoso quando não oferece a segurança que o consumidor dele legitimamente pode esperar, consideradas, entre outras circunstâncias, a forma de fornecimento, os resultados e riscos razoavelmente esperados e a época em que foi prestado.

4.1.8. No setor de apostas, a expectativa legítima de segurança é concretizada pelas normas que impõem mecanismos de jogo responsável, alertas, limites, pausas, suspensão e autoexclusão, bem como o acompanhamento dos padrões de utilização e a adoção de providências diante de comportamentos de risco. A ausência, a inadequação ou a ineficácia desses instrumentos poderá caracterizar defeito na prestação do serviço, conforme as circunstâncias e os elementos probatórios reunidos.

4.1.9. No âmbito das práticas comerciais, os arts. 30 e 31 vinculam o fornecedor às informações veiculadas e exigem que a oferta e a apresentação do serviço sejam corretas, claras, precisas e ostensivas, inclusive quanto aos riscos envolvidos. Os arts. 36 e 37 asseguram a identificação imediata da publicidade e vedam comunicações enganosas ou abusivas.

4.1.10. Essas disposições alcançam práticas que omitam ou minimizem os riscos das apostas, induzam o consumidor a erro quanto às possibilidades de ganho, apresentem o serviço como forma de investimento, obtenção de renda ou solução de dificuldades financeiras, ou explorem condições de vulnerabilidade para estimular sua contratação ou utilização reiterada. A publicidade integra, nesse



contexto, o conjunto mais amplo de práticas comerciais que podem contribuir para a exposição, a indução ou o agravamento de comportamentos de risco.

4.1.11. O art. 39, inciso IV, proíbe o fornecedor de prevalecer-se da fraqueza ou da ignorância do consumidor, consideradas sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para lhe impor produtos ou serviços. A norma assume especial relevância diante de consumidores com sinais de jogo problemático, diagnóstico de transtorno do jogo, comprometimento de renda ou outras condições de vulnerabilidade agravada.

4.1.12. O inciso VIII do mesmo artigo veda a colocação de produto ou serviço no mercado em desacordo com normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes. O descumprimento das obrigações previstas na regulamentação do jogo responsável poderá, portanto, caracterizar prática abusiva, desde que identificados o conteúdo da obrigação, seu destinatário, a data de sua exigibilidade e a correspondente desconformidade.

4.1.13. O Código de Defesa do Consumidor oferece, assim, fundamento para uma tutela simultaneamente preventiva, inibitória e reparatória. Sua aplicação ao mercado de apostas de quota fixa exige que a liberdade de contratação e a responsabilidade individual do apostador sejam examinadas em conjunto com a vulnerabilidade do consumidor, os riscos associados à atividade e os deveres positivos atribuídos aos fornecedores. A legislação e a regulamentação setoriais, examinadas nos itens seguintes, especificam o conteúdo desses deveres e fornecem parâmetros objetivos para a avaliação de seu cumprimento.

## 4.2. **Legislação Aplicável às Apostas de Quota Fixa - Normas Sobre Jogo Responsável e Prevenção à Ludopatia:**

### a) **Lei nº 13.756/2018<sup>[13]</sup> - Disciplina Protetiva Inicial:**

4.2.1. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, instituiu no ordenamento jurídico brasileiro a modalidade lotérica de apostas de quota fixa, restrita, em sua redação original, a eventos reais de temática esportiva. A modalidade caracteriza-se pela definição, no momento da realização da aposta, do fator de multiplicação que determinará o valor a ser recebido pelo apostador em caso de acerto do prognóstico.

4.2.2. A exploração da atividade ficou submetida à competência regulatória do então Ministério da Fazenda. A disciplina originalmente estabelecida, contudo, não estruturou um regime abrangente de proteção do apostador. A norma não previa expressamente deveres de jogo responsável, mecanismos específicos de prevenção e mitigação do jogo problemático ou hipóteses de impedimento relacionadas à condição de saúde do consumidor.

4.2.3. Essa insuficiência normativa limitava a possibilidade de exigir dos agentes operadores medidas específicas de identificação e tratamento de comportamentos de risco. A instituição da modalidade, portanto, não foi acompanhada, naquele momento, de um sistema protetivo compatível com os riscos individuais e coletivos posteriormente associados à expansão das apostas de quota fixa.

### b) **Lei nº 14.790/2023<sup>[14]</sup> - Consolidação do Regime Protetivo:**

4.2.4. A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, estabeleceu o núcleo do regime jurídico atualmente aplicável às apostas de quota fixa. A norma passou a disciplinar, entre outros aspectos, a autorização e a fiscalização dos agentes operadores, os direitos e deveres dos apostadores, as infrações e sanções administrativas e as medidas destinadas à promoção do jogo responsável.

4.2.5. No que interessa diretamente ao objeto desta Nota Técnica, o art. 26 estabeleceu impedimentos à participação na condição de apostador, entre os quais se encontra a pessoa diagnosticada com ludopatia:

Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de



apostador, de:

(...)

VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e

VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.

§ 1º São nulas de pleno direito as apostas realizadas em desacordo com o previsto neste artigo.

4.2.6. A previsão possui especial relevância para a presente análise. O impedimento da pessoa diagnosticada com ludopatia decorre diretamente da lei, cabendo à regulamentação infralegal estabelecer os mecanismos necessários à sua execução. Não se trata, portanto, de restrição criada exclusivamente por ato administrativo, mas de comando legal expresso, acompanhado da previsão de nulidade de pleno direito das apostas realizadas em desconformidade com o dispositivo.

4.2.7. A nulidade estabelecida no § 1º constitui consequência civil expressamente prevista em lei, sem prejuízo das repercussões administrativas, sancionatórias e consumeristas que possam decorrer da conduta do agente operador. Uma vez configurados os pressupostos da vedação, a continuidade da participação da pessoa impedida não constitui mera irregularidade operacional.

4.2.8. A incidência dessa hipótese específica pressupõe a existência de diagnóstico formalizado por laudo de profissional de saúde mental habilitado e o conhecimento dessa condição pelo agente operador por meio juridicamente idôneo. Essa exigência permite distinguir o impedimento legal das situações em que o consumidor apresenta sinais de jogo problemático, mas não possui diagnóstico formal conhecido pelo operador.

4.2.9. A inexistência ou o desconhecimento de laudo, contudo, não afasta os deveres gerais de prevenção e mitigação de danos. Nessas situações, a conduta do agente operador deve ser examinada à luz dos mecanismos de jogo responsável, das informações disponíveis sobre a utilização do serviço e dos sinais de risco identificáveis no comportamento do apostador.

4.2.10. A Lei nº 14.790, de 2023, também atribuiu ao Poder Executivo competência para disciplinar as regras de jogo responsável, os direitos e deveres de apostadores e agentes operadores e as ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing. Essa delegação fundamenta a regulamentação examinada no item seguinte.

#### **c) Portaria SPA/MF nº 1.231/2024:**

4.2.11. A Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, estabelece as regras e diretrizes de jogo responsável aplicáveis à exploração comercial das apostas de quota fixa. Seu objeto está delimitado no art. 1º:

Art. 1º Esta Portaria estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa [...].

4.2.12. A norma regulamenta, portanto, não apenas a comunicação e a publicidade do setor, mas também os direitos dos apostadores, os deveres dos agentes operadores e as medidas destinadas à prevenção e à mitigação dos danos decorrentes da atividade.

4.2.13. O art. 2º, inciso I, apresenta definição de jogo responsável que incorpora expressamente a proteção da saúde mental e dos direitos do consumidor:

I - jogo responsável: o conjunto de regras, práticas e atividades voltadas, no contexto da modalidade lotérica aposta de quota fixa, à garantia da:

a) exploração econômica, promoção e publicidade saudável e socialmente responsável desta modalidade; e

b) prevenção e mitigação de malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade, incluindo:



1. consequências negativas à saúde mental do apostador em virtude de dependência, compulsão, mania ou qualquer transtorno associado ao jogo ou apostas, tais como o jogo patológico ou abusivo;
2. consequências negativas à saúde física do apostador;
3. violações de direitos do consumidor, especialmente associados a problemas financeiros, de endividamento e de superendividamento; e
4. problemas sociais.

4.2.14. A definição normativa evidencia que o jogo responsável não se limita ao fornecimento formal de informações ou à disponibilização de ferramentas de autocontrole. Seu conteúdo abrange a prevenção e a mitigação de consequências negativas para a saúde mental e física dos apostadores, de violações aos direitos do consumidor, de problemas financeiros e de danos sociais.

4.2.15. A conformidade dos agentes operadores deve ser avaliada, por conseguinte, não apenas pela existência formal de políticas ou ferramentas, mas também pela aptidão das medidas implementadas para prevenir e reduzir os riscos expressamente reconhecidos pela regulamentação.

4.2.16. O art. 3º da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, estabelece dever geral de diligência na organização e no funcionamento da atividade:

Art. 3º Para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:

I - atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas, de toda ação de publicidade, propaganda e de marketing, bem como de seus canais físicos ou eletrônicos, a fim de:

- a) respeitar os preceitos do jogo responsável;
- b) prevenir a dependência e transtornos do jogo patológico; e
- c) garantir a observância da proibição de apostas por crianças e adolescentes;

4.2.17. O comando alcança a estruturação do sistema de apostas, os canais utilizados para o fornecimento do serviço e as ações de comunicação e marketing. Seu âmbito de incidência não se restringe às pessoas com diagnóstico formal de ludopatia, pois integra o regime geral de prevenção aplicável à atividade e à totalidade da base de apostadores.

4.2.18. A diligência exigida deve ser apreciada em função das características do serviço, dos riscos inerentes à sua utilização reiterada e das informações disponíveis ao agente operador. A capacidade de identificar frequência de acesso, sucessão de depósitos, aumento dos valores apostados, repetição de apostas após perdas e outras alterações relevantes no padrão de utilização constitui elemento pertinente para avaliar a efetividade dos mecanismos de jogo responsável.

4.2.19. A existência de sinais de comportamento de risco não equivale, por si só, a diagnóstico de ludopatia. Pode, entretanto, exigir do agente operador a adoção das providências preventivas previstas na regulamentação, conforme a natureza, a intensidade e a persistência dos sinais identificados.

4.2.20. O art. 8º da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, regulamenta as hipóteses em que o agente operador deve impedir o cadastro ou o uso de seu sistema de apostas:

Art. 8º É dever do agente operador de apostas impedir cadastro ou uso de seu sistema de apostas por:

(...)

VI - pessoa diagnosticada com ludopatia por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e

VII - pessoas impedidas de apostar por decisão administrativa ou judicial específica, quando formalmente notificado.



4.2.21. O inciso VI operacionaliza o impedimento previsto no art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790, de 2023, e explicita que a obrigação do agente operador alcança tanto o cadastro quanto o uso do sistema. A vedação não se limita, portanto, ao ingresso de novos usuários, mas alcança também a continuidade da utilização por pessoa já cadastrada.

4.2.22. Uma vez comprovados o diagnóstico nos termos legais e a ciência do agente operador, o impedimento não depende de solicitação voluntária do apostador. A operadora deve adotar as providências necessárias para impedir o uso de seu sistema, independentemente de manifestação de autoexclusão.

4.2.23. O inciso VII, por sua vez, contempla os impedimentos decorrentes de decisão administrativa ou judicial específica, desde que o agente operador seja formalmente notificado. A norma confirma que as restrições de acesso podem decorrer de diferentes fundamentos e não estão condicionadas exclusivamente à iniciativa do consumidor.

4.2.24. A Portaria SPA/MF nº 2.579, de 7 de novembro de 2025<sup>[15]</sup>, alterou a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, para disciplinar a autoexclusão dos sistemas de apostas. A norma incorporou ao art. 2º as seguintes definições:

**Art. 2º (...)**

XXII - autoexclusão específica: solicitação voluntária do apostador para a exclusão de seu cadastro realizada diretamente no sistema de apostas de um agente operador de apostas específico; e

XXIII - autoexclusão centralizada: solicitação voluntária do apostador realizada na plataforma mantida pela Secretaria de Prêmios e Apostas para exclusão e impedimento de cadastro no sistema de apostas de todos os agentes operadores de apostas.

Parágrafo único. A autoexclusão específica e a autoexclusão centralizada poderão ser realizadas por prazo determinado ou prazo indeterminado.

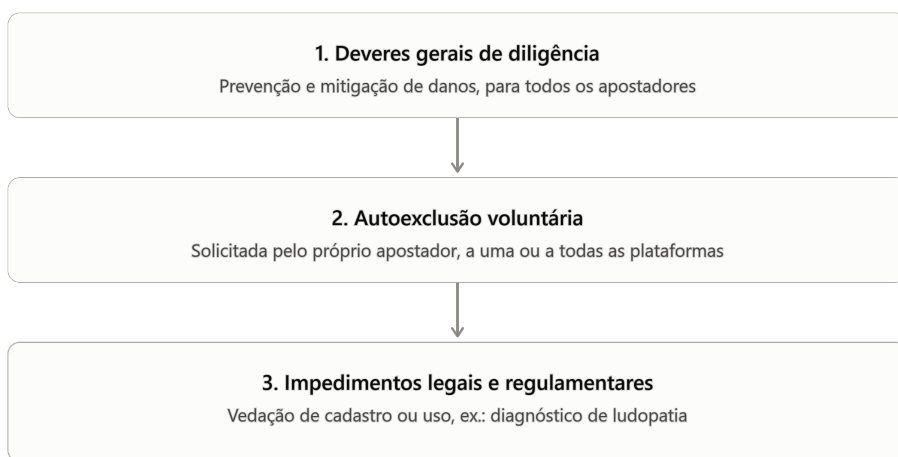
4.2.25. Ambas possuem natureza voluntária e dependem de manifestação do apostador. Não se confundem, portanto, com o impedimento legal decorrente de diagnóstico de ludopatia. Enquanto a autoexclusão resulta do exercício de uma faculdade protetiva pelo próprio consumidor, o impedimento previsto no art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790, de 2023, decorre diretamente de comando legal, quando presentes os respectivos pressupostos.

4.2.26. Os mecanismos também não substituem os deveres gerais de jogo responsável. A ausência de solicitação de autoexclusão não exonera o agente operador da obrigação de implementar medidas de prevenção e mitigação de danos diante de padrões de utilização que revelem risco ao consumidor.

**4.3. Síntese do Regime de Proteção:**

4.3.1. O arcabouço normativo estabelece três níveis complementares de proteção:





4.3.27. O primeiro corresponde aos deveres gerais de diligência, prevenção e mitigação de danos, aplicáveis à estruturação do serviço e a todos os apostadores. Esses deveres independem da existência de diagnóstico formal e devem orientar o funcionamento dos sistemas, dos canais de atendimento e das medidas de jogo responsável.

4.3.28. O segundo compreende os mecanismos voluntários de autoexclusão, por meio dos quais o próprio apostador solicita a interrupção de seu acesso a uma plataforma específica ou a todos os agentes operadores autorizados.

4.3.29. O terceiro consiste nos impedimentos legais e regulamentares de cadastro ou uso do sistema. No caso da pessoa diagnosticada com ludopatia, esse impedimento possui fundamento direto no art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790, de 2023, e é operacionalizado pelo art. 8º, inciso VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024.

4.3.30. Uma vez demonstrados o diagnóstico mediante laudo de profissional de saúde mental habilitado e a ciência do agente operador, a continuidade do acesso contraria vedação legal expressa, ficando as apostas realizadas sujeitas à nulidade de pleno direito prevista no § 1º do art. 26.

4.3.31. A ausência de diagnóstico formal ou de ciência comprovada do agente operador afasta a incidência automática desse impedimento específico, mas não elimina os deveres gerais de jogo responsável. Nessas hipóteses, a conformidade da atuação do fornecedor deverá ser examinada a partir dos sinais de risco identificáveis, das informações disponíveis, das medidas efetivamente implementadas e de sua aptidão para prevenir ou mitigar os danos relacionados ao jogo problemático.

## 5. DO DIAGNÓSTICO DAS RECLAMAÇÕES DE CONSUMO (CONSUMIDOR.GOV)

### 5.1. Da Metodologia:

5.1.1. A presente seção tem por base os dados oficiais do portal [Consumidor.gov.br](https://consumidor.gov.br), serviço público de solução alternativa de conflitos de consumo mantido pelo Estado, no qual a participação das empresas é condicionada à adesão formal mediante termo de compromisso. Cada reclamação registrada recebe classificação padronizada de Área, Assunto e Problema, o que permite o agrupamento e a leitura sistemática das demandas pelos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

5.1.2. A análise combina dois levantamentos complementares, de escopo e profundidade distintos, extraídos do segmento "Empresas de Apostas, Loterias e Promoções Comerciais":

a) **Levantamento amplo - "Bets 2025 e 2026" - Nota Explicativa I (Anexo 01)** - Abrange todas as reclamações do segmento no período de 1º de janeiro de 2025 a 30 de junho de 2026, totalizando 17.995 manifestações (7.086 em 2025 e 10.909 no primeiro semestre de 2026, crescimento de 53,95%). Nesse recorte, mapeiam-se: (i) a evolução



quantitativa das reclamações; (ii) os vinte principais problemas relatados, hierarquizados por frequência; e (iii) o ranqueamento das empresas mais demandadas, cruzado com o índice de satisfação do consumidor com o atendimento (escala de 1 a 5), com destaque para as empresas cuja nota é inferior a 2.

b) **Levantamento temático - "Ludopatia e Bets 2026" - Nota Explicativa II (Anexo 02)** - Recorte de 1º de junho a 16 de setembro de 2026, restrito às três plataformas com maior volume de queixas no período (Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte), contendo a íntegra dos relatos, das respostas das empresas e, quando houver, da avaliação final do consumidor.

5.1.3. Importa registrar que o Consumidor.gov.br não possui uma categoria específica para "ludopatia" ou "transtorno do jogo". A classificação oficial do portal parte de uma perspectiva mais ampla de risco e saúde do consumidor, a subcategoria "Risco, dano físico ou mal-estar decorrente da prestação do serviço/utilização do produto", que abrange qualquer dano físico ou mal-estar associado ao uso do serviço, não apenas o transtorno do jogo. É dentro desse universo mais amplo que se localizam os relatos em que o próprio consumidor menciona, espontaneamente e em linguagem não técnica, diagnóstico ou quadro compatível com ludopatia, CID de transtorno do jogo, acompanhamento psiquiátrico ou psicológico, ou comportamento compulsivo de apostas.

5.1.4. Trata-se de leitura de conteúdo textual, não de filtro automatizado do sistema, relatos que mencionam dano à saúde sem nomeá-lo ou sem associá-lo explicitamente ao jogo podem estar sub-representados nesta amostra, ainda que integrem a mesma subcategoria oficial.

5.1.5. Os critérios de seleção, em ambos os levantamentos, não configuram amostragem probabilística: trata-se de universo censitário dentro dos filtros aplicados (segmento, subcategoria de problema, empresa e janela temporal), e não de amostra extraída de um universo maior. A informação é autodeclarada pelo consumidor no ato do registro, inclusive quanto ao diagnóstico de ludopatia, e não passa por verificação pericial prévia por parte da Secretaria Nacional do Consumidor.

## 5.2. Panorama das Reclamações Registradas no Consumidor.gov.br:

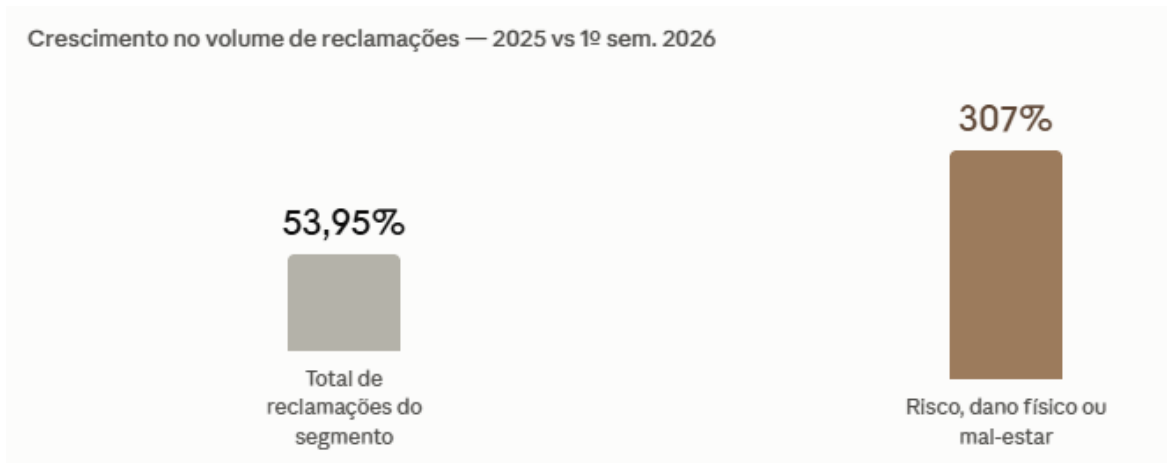
5.2.1. A análise deste diagnóstico baseia-se em dois documentos de natureza distinta, cuja diferença metodológica condiciona a leitura dos dados apresentados.

|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>"Bets 2025 e 2026" - Nota Explicativa I (Anexo 01)</b>       | Constitui levantamento estatístico agregado, que contabiliza e classifica a totalidade das 17.995 reclamações registradas no segmento de apostas entre janeiro de 2025 e junho de 2026, sem reprodução do teor individual de cada manifestação. Dele derivam os indicadores de volume, a hierarquização dos problemas relatados e os índices de satisfação por empresa.                                                                        |
| <b>"Ludopatia e Bets 2026" - Nota Explicativa II (Anexo 02)</b> | Constitui coletânea qualitativa, reunindo amostra de íntegra de relatos, das respostas das empresas e das avaliações finais dos consumidores, restrita às reclamações de Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte no período de junho a setembro de 2026 em que o consumidor associa expressamente, em linguagem própria, o comportamento de apostas a quadro de saúde mental. O documento reúne 78 relatos nessas condições. |

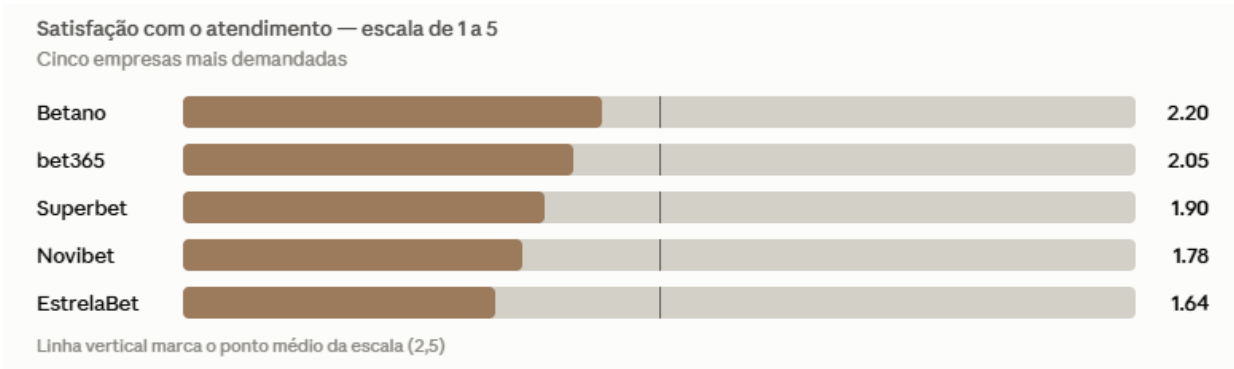
5.2.2. Do documento "Bets 2025 e 2026" verifica-se que o segmento registrou crescimento de 53,95% no volume de reclamações entre 2025 e o primeiro semestre de 2026; no mesmo intervalo, a subcategoria oficial "Risco, dano físico ou mal-estar decorrente da prestação do serviço/utilização do



produto" cresceu 307%, ritmo muito superior ao do total de reclamações.

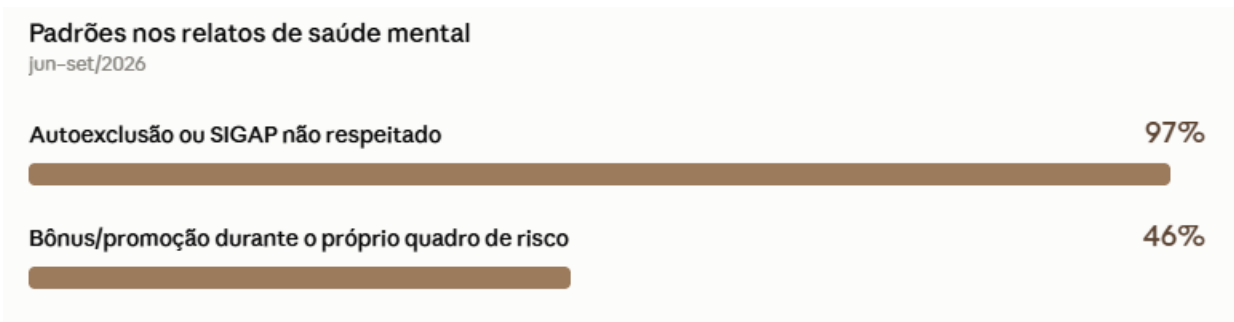


5.2.3. Entre as cinco empresas mais demandadas (Betano, bet365, Superbet, Novibet e EstrelaBet), o índice de satisfação do consumidor com o atendimento, em escala de 1 a 5, situa-se entre 1,64 e 2,20, patamar inferior ao ponto médio da escala em todos os casos.



5.2.4. Do documento "Ludopatia e Bets 2026" verifica-se que dos 78 relatos reunidos (28 relativos à Betano, 27 à bet365 e 23 à Superbet), 45 foram avaliados pelo consumidor ao final do atendimento, e destes 27 receberam nota 1; os 33 relatos restantes permanecem sem avaliação registrada.

5.2.5. Da leitura qualitativa do conteúdo dos relatos, verifica-se que a quase totalidade menciona falha no respeito à autoexclusão solicitada pelo consumidor, seja diretamente à plataforma, seja por meio do sistema federal de vedação (SIGAP), com manutenção de depósitos e apostas após o pedido de bloqueio; e que aproximadamente metade menciona o recebimento de bônus, rodadas gratuitas ou comunicação promocional durante o período em que o próprio relato descreve comportamento compulsivo.



5.2.6. Esse último achado qualifica a natureza da falha identificada: não se trata apenas de omissão da operadora diante de risco identificável, mas, em parcela expressiva dos casos, de conduta ativa de estímulo ao comportamento de risco já instalado, circunstância que aproxima os relatos analisados do descumprimento do primeiro nível de dever normativo tratado na seção 2 (deveres gerais de diligência e prevenção), e não apenas do segundo ou do terceiro nível (autoexclusão e impedimento legal).

### 5.3. Padrões Relacionados ao Jogo Problemático e à Ludopatia:

5.3.1. Da leitura qualitativa dos 78 relatos reunidos no documento "Ludopatia e Bets 2026" (Anexo 02), emerge um perfil narrativo recorrente: o consumidor relata ter desenvolvido, ao longo de um período de uso intensivo da plataforma, comportamento compulsivo de apostas, caracterizado por depósitos sucessivos, tentativas de recuperação de perdas anteriores e perda de controle sobre o próprio comportamento financeiro, culminando em endividamento significativo, contratação de empréstimos, comprometimento de relações familiares e, em parte expressiva dos casos, início ou intensificação de acompanhamento psiquiátrico ou psicológico, com diagnóstico formal de transtorno do jogo (CID F63.0 ou CID-11 6C50).

5.3.2. Para além desse padrão comum ao relato do consumidor, a leitura dos 78 casos permite identificar seis falhas recorrentes do lado das operadoras, de gravidade e frequência distintas:

| Padrão Identificado (Relatos Consumidor.gov.br)                                                                                                                                       | Dispositivo Normativo Correspondente                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Natureza do Descumprimento                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autoexclusão (específica ou centralizada) solicitada e não respeitada. O consumidor exerce a faculdade voluntária de bloqueio; a plataforma continua processando depósitos e apostas. | Art. 6º, I, e art. 14, CDC (proteção à saúde e segurança; defeito na prestação do serviço)<br>Art. 2º, XXII e XXIII, e art. 3º, I, "b", Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (definições de autoexclusão e dever de diligência).                                                                                                        | Omissivo - Falha na efetivação de mecanismo protetivo cujo exercício já foi manifestado pelo consumidor. |
| Manutenção de acesso após diagnóstico de ludopatia comunicado à operadora, independentemente de pedido de autoexclusão.                                                               | Art. 6º, I, e art. 39, IV, CDC (proteção à saúde; veda prevalecer-se da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde)<br>Art. 26, <i>caput</i> , VI e §1º, Lei nº 14.790/2023 (vedação legal, com nulidade de pleno direito); art. 8º, VI, Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever de impedir cadastro ou uso, exigível de ofício). | Omissivo qualificado - Descumprimento de vedação legal cogente.                                          |
| Estímulo ativo (bônus, rodadas grátis, comunicação promocional) durante o próprio período de risco relatado.                                                                          | Art. 39, IV, CDC (veda prevalecer-se da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde)<br>Art. 3º, I, "a" e "b", Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever de diligência nas ações de publicidade, propaganda e marketing).                                                                                                            | Comissivo - Prática abusiva qualificada.                                                                 |



|                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recusa de reembolso amparada em cláusula contratual, invocando cláusula dos Termos e Condições que atribui ao usuário a integralidade do risco financeiro. | Art. 51, IV e §1º, CDC (nulidade de cláusula que coloca o consumidor em desvantagem exagerada ou é incompatível com a boa-fé)<br>Art. 14, CDC (responsabilidade objetiva por defeito na prestação do serviço). | Contratual - Tentativa de afastar, por cláusula de adesão, dever legal cogente.                               |
| Respostas padronizadas, sem análise individualizada do caso, mesmo diante de documentação médica apresentada pelo consumidor.                              | Art. 6º, I, CDC (proteção à saúde e segurança)<br>Art. 3º, I, Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever geral de diligência); art. 26, VI, Lei nº 14.790/2023 (quando há diagnóstico comunicado e não examinado).   | Sistêmico - Evidencia ausência de triagem e resposta individualizada exigido pelo regime de jogo responsável. |

5.3.3. A leitura conjunta da tabela e dos dados quantitativos apresentados no item 5.2, que registram crescimento de 307% nas reclamações relativas a risco e dano à saúde, em contraste com o aumento geral de 53,95% no segmento, indica que as falhas relatadas não se restringem ao dever geral de diligência. Os registros alcançam também situações em que já havia sinais de risco identificáveis, sem resposta preventiva ou corretiva adequada, e casos em que o diagnóstico de ludopatia teria sido comunicado ao agente operador, sem o correspondente impedimento de acesso. Nesta última hipótese, uma vez comprovados o diagnóstico e a ciência do operador, incide o dever específico previsto no art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790, de 2023, cuja inobservância sujeita as apostas realizadas à nulidade de pleno direito, nos termos do § 1º do mesmo artigo.

#### 5.4. Conclusões do Diagnóstico:

5.4.1. O diagnóstico das reclamações registradas no Consumidor.gov.br permite três conclusões principais.

5.4.2. Primeira, o problema está em trajetória de agravamento, não de estabilização. O crescimento da subcategoria "risco, dano físico ou mal-estar" (307%) correu a ritmo muito superior ao do total de reclamações do segmento (53,95%) no mesmo intervalo, o que indica que o dano à saúde do apostador está crescendo de forma desproporcional ao próprio crescimento do mercado de apostas, e não apenas acompanhando-o.

5.4.3. Segunda, os relatos associados à ludopatia não descrevem falhas pontuais ou isoladas de uma operadora específica, mas um padrão que se repete com alta frequência entre as maiores plataformas do setor e que atravessa os três níveis do arcabouço normativo de proteção (deveres gerais de diligência, autoexclusão voluntária e impedimento legal), além de tensionar o regime geral do Código de Defesa do Consumidor quanto a cláusulas abusivas e acesso à informação. Em parcela relevante dos casos, a falha não é de omissão, mas de conduta comissiva, o envio de bônus e comunicação promocional durante o próprio período de comportamento compulsivo relatado.

5.4.4. Terceira, os índices de satisfação do consumidor com o atendimento, uniformemente abaixo do ponto médio da escala entre as maiores operadoras, e a alta proporção de relatos não avaliados sugerem que o canal de reclamação, tal como operado pelas empresas, tem funcionado mais como formalidade de encerramento do que como instrumento efetivo de resolução, especialmente para um público que, por definição, já se encontra em situação de vulnerabilidade.



## 6. DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR

### 6.5. Contexto e Frentes de Atuação Institucional:

6.5.1. A atuação da Secretaria Nacional do Consumidor no mercado de apostas de quota fixa desenvolve-se em duas frentes institucionais complementares. A primeira consiste no monitoramento do mercado, conduzido pela Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado (CGEMM), mediante a produção de diagnósticos, a análise de reclamações e a verificação do cumprimento de obrigações aplicáveis ao setor. A segunda compreende as averiguações preliminares e os processos administrativos sancionatórios conduzidos pela Coordenação-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas (CGCTSA), destinados à apuração de condutas atribuídas a agentes determinados e, quando cabível, à adoção de medidas sancionatórias.

6.5.2. As duas frentes possuem funções distintas, mas articuladas. O monitoramento permite identificar tendências, problemas recorrentes e riscos que demandem aprofundamento. As averiguações preliminares e os processos sancionatórios, por sua vez, possibilitam delimitar condutas concretas, identificar os agentes envolvidos, reunir elementos probatórios e avaliar a configuração de infrações às normas de proteção e defesa do consumidor.

6.5.3. A atuação administrativa alcança diferentes aspectos do mercado de apostas, como o funcionamento dos canais de atendimento, a publicidade veiculada em transmissões esportivas, a cadeia de distribuição tecnológica de jogos eletrônicos e a divulgação de plataformas não autorizadas. O conjunto dessas iniciativas fornece elementos para a compreensão da estrutura do mercado e dos riscos aos quais os consumidores estão expostos, sem prejuízo da análise individualizada e da observância do contraditório e da ampla defesa nos procedimentos correspondentes.

### 6.6. Processos Administrativos em Curso e Condutas Apuradas:

#### a) Procedimentos de Monitoramento de Mercado:

6.6.1. A Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado conduz dois processos de monitoramento relacionados ao setor de apostas de quota fixa, ambos em curso e sem conclusão até a data desta Nota Técnica.

| Processo             | Objeto e Escopo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Situação     |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 08012.001659/2026-01 | Monitoramento das dez plataformas com maior número de reclamações no Consumidor.gov.br no período analisado: Betano, bet365, Superbet, Novibet, EstrelaBet, Sportingbet, Multibet, Esportes da Sorte, Blaze e Bet Nacional. O procedimento examina os principais problemas relatados e os indícios de desconformidade com as normas de proteção do consumidor e de jogo responsável. | Em curso     |
| 08012.001615/2026-73 | Existência e efetividade do canal específico de atendimento institucional exigido pelo art. 37 da Lei nº 14.790/2023                                                                                                                                                                                                                                                                 | Em andamento |

6.6.2. O Processo nº 08012.001659/2026-01 foi instaurado a partir de relatório elaborado com base nas reclamações registradas no Consumidor.gov.br, que identificou e classificou as plataformas com maior volume de demandas no segmento de apostas. A seleção de Betano, bet365, Superbet, Novibet, EstrelaBet, Sportingbet, Multibet, Esportes da Sorte, Blaze e Bet Nacional decorreu da análise de dados provenientes do sistema Consumidor.gov e não implica, por si só, reconhecimento de irregularidade ou responsabilidade administrativa.

6.6.3. O escopo do monitoramento compreende os problemas relacionados ao cumprimento de ofertas; aos mecanismos de exclusão voluntária e garantia de segurança; à retenção, à restituição e à disponibilização de valores; à realização de depósitos, saques e transferências; ao bloqueio ou à



suspensão de contas; ao cancelamento do serviço; ao acesso a históricos de apostas e movimentações financeiras; e à qualidade e à efetividade do atendimento prestado aos consumidores.

6.6.4. No campo do jogo responsável, o procedimento abrange relatos de ausência ou insuficiência de alertas, limites, bloqueios e outras intervenções diante de padrões reiterados de depósitos e apostas; demora na adoção de medidas protetivas; continuidade do acesso ou do recebimento de comunicações promocionais após pedidos de exclusão ou autoexclusão; e tratamento possivelmente inadequado de situações em que foram comunicados diagnóstico de ludopatia, acompanhamento em saúde mental ou outros elementos indicativos de vulnerabilidade agravada.

6.6.5. O Processo nº 08012.001615/2026-73, por sua vez, examina o cumprimento da obrigação prevista no art. 37 da Lei nº 14.790, de 2023, relativa à manutenção de área competente e de canal específico para atendimento de demandas provenientes do Ministério da Fazenda, dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Como o procedimento permanece em curso, não é possível antecipar conclusão acerca da conformidade dos agentes operadores monitorados.

#### **b) Averiguações Preliminares:**

6.6.6. As averiguações preliminares conduzidas pela Coordenação-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas abrangem condutas atribuídas a diferentes agentes envolvidos na oferta e na divulgação de serviços de apostas de quota fixa. Os procedimentos destinam-se à coleta de informações, à delimitação da participação dos agentes e à verificação da existência de elementos que justifiquem a instauração de processo administrativo sancionatório ou a adoção de outras providências cabíveis.

#### **I - Publicidade de apostas em transmissão esportiva: CazéTV Produções Ltda:**

6.6.7. A Averiguação Preliminar nº 08012.001233/2026-40 foi instaurada para apurar eventual publicidade ilícita de apostas de quota fixa durante transmissões da Copa do Mundo FIFA 2026 realizadas pela CazéTV.

6.6.8. Entre as condutas examinadas estão a divulgação da Betnacional durante a partida entre Inglaterra e Gana, com a chamada “coloque a paixão em jogo” e a disponibilização de código de resposta rápida para acesso à oferta; a promoção de quotas majoradas de 3,00 para 4,00 durante a partida entre Argentina e Áustria, acompanhada de referência verbal dos apresentadores a uma “segunda chance”; e a divulgação da KTO durante a partida entre Uruguai e Cabo Verde, associando a paixão pelo futebol à realização de apostas esportivas.

6.6.9. A apuração examina a possível incidência dos arts. 36 e 37 do Código de Defesa do Consumidor, relativos à identificação da publicidade e à vedação da publicidade enganosa ou abusiva, bem como do art. 39, inciso VIII, diante de eventual desconformidade com as regras estabelecidas pela Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, especialmente seu art. 15.

6.6.10. Um dos pontos centrais da averiguação consiste na participação de narradores e comentaristas na apresentação das campanhas. Busca-se verificar se a integração das inserções comerciais à narrativa das transmissões dificultou a identificação imediata, pelo consumidor, da natureza publicitária das mensagens.

6.6.11. Notificada, a empresa alegou, em síntese, que: a) revisou espontaneamente suas práticas antes da atuação estatal; b) as campanhas envolviam apenas operadoras autorizadas pelo Ministério da Fazenda, especificamente Betnacional, KTO e bet365; c) as peças continham identificação da publicidade, mensagem de jogo responsável, restrição a maiores de dezoito anos e indicação da autorização da operadora; e d) os comentários realizados por narradores e comentaristas integrariam atividade editorial esportiva protegida pela liberdade de expressão.

6.6.12. A resposta apresentada deverá ser examinada em conjunto com os registros audiovisuais, a forma de inserção das campanhas nas transmissões, os avisos divulgados e as informações relativas à



contratação e à produção do conteúdo. O procedimento permanece pendente de análise, não havendo conclusão administrativa definitiva sobre as infrações investigadas.

## **II - Cadeia de distribuição tecnológica: Spribe OÜ (Aviator)**

6.6.13. A Averiguação Preliminar nº 08012.001389/2026-21 foi instaurada para apurar a disponibilização do jogo eletrônico Aviator em plataformas que, em tese, não possuem autorização para explorar apostas de quota fixa no Brasil.

6.6.14. A instrução contou com a colaboração institucional da Secretaria de Direitos Digitais, que encaminhou Nota Técnica acompanhada de dois estudos sobre: a) o funcionamento e a cadeia de distribuição do jogo; b) a estrutura dos mercados regulado e ilegal de apostas; c) os riscos aos consumidores decorrentes da oferta em plataformas não autorizadas; d) a atuação de desenvolvedores, agregadores e intermediários tecnológicos; e) os deveres de diligência dos agentes envolvidos; e f) precedentes internacionais relacionados à empresa.

6.6.15. Notificada, a Spribe OÜ sustentou atuar exclusivamente como desenvolvedora e fornecedora B2B de jogos eletrônicos, sem relação jurídica direta com os consumidores finais. Segundo a empresa, caberia aos operadores das plataformas a administração das contas, das transações financeiras, dos mecanismos de geolocalização e dos controles de acesso.

6.6.16. A empresa também afirmou adotar procedimentos de diligência prévia, avaliação de riscos, cláusulas de restrição territorial, monitoramento e auditoria de parceiros. Como limitação técnica, alegou não dispor de mecanismo *domain-locked* capaz de vincular cada credencial de integração a um domínio específico, de modo que a mesma credencial poderia ser utilizada em diferentes sítios eletrônicos sem que todos os domínios fossem automaticamente identificados. Sustentou, ainda, que determinadas ocorrências poderiam decorrer de reproduções não autorizadas do jogo, sem utilização de sua infraestrutura oficial.

6.6.17. O ponto central da apuração consiste em verificar se as medidas técnicas, contratuais e corretivas adotadas pela empresa são compatíveis com sua posição na cadeia de fornecimento, com sua capacidade de controle e com as informações de que dispõe sobre a distribuição e a utilização de seu produto.

## **III - Divulgação de plataformas não autorizadas por influenciadores digitais:**

6.6.18. A Secretaria Nacional do Consumidor instaurou cinco averiguações preliminares (08012.001842/2026-07, 08012.001850/2026-45, 08012.001851/2026-90, 08012.001862/2026-70 e 08012.001863/2026-14) para apurar a divulgação, no Instagram, de plataformas sem autorização para explorar apostas de quota fixa no território nacional. O prazo concedido para apresentação de resposta encerrou-se em 11 de setembro de 2026. Os processos seguem em curso.

## **6.7. Decisão Caulatar de Alcance Setorial - Publicidade Dirida a Crianças e Adolescentes:**

6.7.1. No âmbito do Processo Administrativo nº 08012.002373/2024-73, conduzido pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor da Secretaria Nacional do Consumidor, foi proferido o Despacho nº 2.344/2024/GAB-DPDC/DPDC/SENACON, publicado no Diário Oficial da União em 19 de novembro de 2024. A decisão acolheu as razões da Nota Técnica nº 6/2024/CMM/CGEMM/DPDC/SENACON/M<sup>2</sup>q789579), que passaram a integrá-la, e determinou a adoção de medidas cautelares pelas empresas então autorizadas a explorar apostas de quota fixa em âmbito nacional e estadual, conforme a lista publicada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

6.7.2. A decisão foi fundamentada no art. 56, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, no art. 33, § 3º, do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, e no art. 7º da Portaria



SENACON nº 7, de 5 de maio de 2016.

6.7.3. Em caráter cautelar, o Despacho determinou que as empresas abrangidas: a) suspendessem, em todo o território nacional, qualquer publicidade de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a título de promoção, divulgação ou propaganda, para a realização de aposta; b) suspendessem, em todo o território nacional, qualquer publicidade de jogos de apostas on-line de quota fixa dirigida a crianças e adolescentes; e c) apresentassem, no prazo de vinte dias contados da ciência da decisão, relatório de transparência sobre as providências adotadas para o cumprimento das medidas. O descumprimento de qualquer das determinações foi sujeito à imposição de multa diária de R\$ 50.000,00, incidente até seu integral cumprimento.

6.7.4. A Nota Técnica nº 6/2024 considerou que a proibição da concessão de adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia para a realização de apostas já decorria do art. 29, inciso I, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. A análise também levou em conta a Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024, que disciplinava as transações financeiras relacionadas às apostas e vedava a concessão dessas vantagens.

6.7.5. Quanto à publicidade dirigida a crianças e adolescentes, a decisão articulou a legislação setorial com o Código de Defesa do Consumidor e com os arts. 74 e 79 do Estatuto da Criança e do Adolescente. A fundamentação considerou que, em razão da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, esse público apresenta vulnerabilidade agravada diante das técnicas de persuasão, dos apelos lúdicos e dos interesses econômicos subjacentes à publicidade de apostas.

#### **6.8. Grau de Cumprimento, Persistência das Práticas e Limites da Atuação Administrativa:**

6.8.1. A atuação administrativa da Secretaria Nacional do Consumidor produziu efeitos concretos, mas os elementos reunidos indicam que esses efeitos permanecem parciais, descontínuos e insuficientes diante da dimensão dos riscos à saúde mental dos consumidores. O confronto entre as medidas já determinadas e as condutas posteriormente observadas revela situações de adequação formal que não necessariamente se traduzem na cessação material das práticas que se buscou conter.

6.8.2. Os dados quantitativos e qualitativos reunidos demonstram que os problemas identificados não possuem caráter meramente incidental. Entre 2025 e o primeiro semestre de 2026, período em que a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, já se encontrava vigente e exigível, houve crescimento expressivo das reclamações do segmento, especialmente daquelas relacionadas a risco e dano à saúde.

6.8.3. Esse aumento ocorreu em contexto no qual já estavam previstos tanto o dever geral de diligência dos agentes operadores quanto o dever específico de impedir o acesso de pessoa diagnosticada com ludopatia. A persistência dos problemas não decorre, portanto, da ausência de disciplina normativa, mas de possível descompasso entre os mecanismos de proteção previstos e sua implementação concreta.

6.8.4. A análise qualitativa das reclamações permite relacionar o crescimento agregado a condutas recorrentes entre as operadoras examinadas. Entre os problemas identificados estão falhas relacionadas à autoexclusão; estímulos publicitários durante períodos em que os consumidores relatavam comportamento de risco; e respostas padronizadas que não enfrentavam, de forma individualizada, diagnósticos médicos e outros elementos apresentados nas reclamações.

6.8.5. Essas ocorrências correspondem a três fatores diretamente relacionados ao agravamento dos riscos à saúde mental: o estímulo comercial ao reengajamento, a ausência ou insuficiência de barreiras de acesso e a falha de resposta diante de sinais de vulnerabilidade já comunicados.

6.8.6. A convergência entre os dados quantitativos, os relatos qualitativos e os procedimentos administrativos permite caracterizar o problema como risco sistêmico, e não como simples somatório de falhas pontuais de atendimento.



6.8.7. Esse caráter sistêmico decorre, em primeiro lugar, do fato de que a fonte do risco não se concentra na conduta isolada de um único agente, mas se relaciona às características do serviço e do modelo por meio do qual as apostas são ofertadas, promovidas e disponibilizadas aos consumidores.

6.8.8. Em segundo lugar, os problemas se repetem, com características semelhantes, entre agentes distintos e concorrentes, alcançando operadoras, veículos responsáveis pela divulgação de publicidade e perfis utilizados para promover plataformas não autorizadas. Essa recorrência reduz a possibilidade de que as ocorrências resultem exclusivamente de falha circunstancial de uma única empresa.

6.8.9. Em terceiro lugar, as práticas persistem ou se agravam mesmo após a edição da regulamentação setorial, a adoção de medida cautelar e a instauração de procedimentos individualizados. O conjunto desses elementos evidencia um descompasso entre a existência formal das normas protetivas e sua efetividade concreta no mercado.

6.8.10. Diante de um risco de natureza sistêmica, a resposta institucional não deve se limitar à multiplicação de processos administrativos individualizados. Mostra-se pertinente avaliar a utilização de instrumento capaz de impor, de maneira uniforme e simultânea, obrigações de fazer e de não fazer aos agentes abrangidos, com alcance preventivo, inibitório e reparatório compatível com a dimensão coletiva dos danos examinados.

6.8.11. Essa necessidade fundamenta o encaminhamento dos subsídios reunidos nesta Nota Técnica à Advocacia-Geral da União, para avaliação da pertinência, do alcance e do conteúdo de eventual tutela judicial coletiva.

## **7. DAS CONDUTAS IDENTIFICADAS E INDIVIDUALIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADES**

### **7.1. Metodologia de Individualização por Operadora:**

7.1.1. A individualização desenvolvida neste capítulo resulta da análise técnica das evidências coletadas no âmbito da atuação administrativa da Secretaria Nacional do Consumidor, especialmente dos dados, relatos, respostas empresariais e avaliações extraídos do Consumidor.gov.br. Esse conjunto subsidiou a instauração do Processo nº 08012.001659/2026-01, conduzido pela Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado e ainda em curso, no qual estão sendo monitoradas, entre outras, cinco operadoras selecionadas com base no volume de reclamações e nos respectivos índices de satisfação: Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte.

7.1.2. A inclusão dessas operadoras no monitoramento não constitui, isoladamente, reconhecimento de infração ou declaração de responsabilidade. Entretanto, a análise técnica conjunta das evidências que fundamentaram sua seleção, incluindo a recorrência dos problemas relatados, o conteúdo das reclamações, as respostas apresentadas e as avaliações dos consumidores, permite apontar indícios de irregularidades relacionados à efetividade dos mecanismos de jogo responsável, ao tratamento de pedidos de exclusão e bloqueio, à continuidade de estímulos comerciais diante de sinais de risco e à adequação das respostas oferecidas a consumidores que comunicaram diagnóstico de ludopatia ou outras situações de vulnerabilidade agravada.

7.1.3. Esses indícios são aprofundados no levantamento qualitativo “Ludopatia e Bets 2026, Nota Explicativa II”, que examina os relatos, as respostas das operadoras e as avaliações dos consumidores. A análise não se apoia em manifestações isoladas, mas na recorrência e na convergência de determinados padrões entre as empresas monitoradas. A individualização apresentada a seguir busca, portanto, identificar as condutas atribuídas a cada operadora, indicar as evidências que lhes dão suporte e relacioná-las aos deveres legais e regulamentares aplicáveis, sem prejuízo da instrução dos procedimentos competentes e do exercício do contraditório e da ampla defesa.

### **7.2. Condutas Identificadas:**

7.2.1. Os protocolos mencionados a seguir são empregados exclusivamente como referências



documentais. Os relatos correspondentes foram desidentificados e são apresentados de forma resumida, sem nomes, dados de contato, documentos pessoais ou outras informações que permitam a identificação direta dos consumidores. A referência às condições de saúde e às perdas financeiras foi limitada aos elementos necessários à caracterização das condutas e dos riscos examinados.

**a) Falhas nos mecanismos de prevenção, limitação e exclusão:**

7.2.2. O primeiro padrão identificado, presente em diferentes graus nas cinco operadoras examinadas, refere-se à possível insuficiência dos mecanismos destinados a impedir ou interromper a utilização do serviço. Os relatos abrangem situações de autoexclusão voluntária, comunicação de diagnóstico de ludopatia, solicitações de bloqueio e outras restrições de acesso que, segundo os consumidores, não impediram tempestivamente a continuidade dos depósitos e das apostas.

7.2.3. Na Betano, o protocolo 2026.06/00015036554 registra mais de mil transações de depósito entre 2023 e 2026 e informa que o bloqueio definitivo da conta somente teria ocorrido após o envio de notificação extrajudicial, em abril de 2026.

7.2.4. Na bet365, o protocolo 2026.06/00015246355 contém relato de autoexclusão definitiva solicitada na plataforma centralizada do Governo Federal, acompanhado de pedido de acesso ao histórico correspondente de movimentações.

7.2.5. Na Superbet, o protocolo 2026.07/00015529636 registra que a conta foi encerrada pela equipe de jogo responsável após a comunicação do diagnóstico de ludopatia, quando, conforme relatado, já havia endividamento relevante.

7.2.6. Na Sportingbet, o protocolo 2026.06/00015186074 informa que o bloqueio da conta somente teria ocorrido após a apresentação de reclamação acompanhada de laudo médico, em contexto no qual também havia sido solicitado o reembolso dos valores perdidos.

7.2.7. Na Esportes da Sorte, o protocolo 2026.06/00015318440 relata que uma restrição associada ao CPF do consumidor não teria sido implementada pela operadora no mesmo momento em que teria produzido efeitos perante outras plataformas, permitindo, segundo o registro, a continuidade de depósitos e apostas.

7.2.8. Os relatos indicam possíveis diferenças entre a disponibilização formal de mecanismos protetivos e sua efetividade concreta. A análise deve considerar o momento em que cada operadora tomou conhecimento da solicitação, do diagnóstico ou da restrição, as providências efetivamente adotadas e as operações realizadas posteriormente.

**b) Retenção, reengajamento e estímulo à continuidade das apostas:**

7.2.9. O segundo padrão compreende condutas comissivas de estímulo à continuidade ou à retomada das apostas, e não apenas possíveis omissões nos mecanismos de monitoramento e prevenção.

7.2.10. Na Esportes da Sorte, o protocolo 2026.06/00015187538 relata o envio de mensagens e comunicações internas indicando a existência de prêmios ou bônus cuja liberação dependeria de novos depósitos. Segundo o relato, essas comunicações ocorreram durante período de intensa movimentação financeira, e os registros correspondentes teriam sido anexados à reclamação. No protocolo 2026.06/00015318440, também atribuído à Esportes da Sorte, o consumidor relata o recebimento de mensagens e correios eletrônicos com ofertas de bônus e promoções mesmo após a incidência da restrição informada.

7.2.11. Na Superbet, o protocolo 2026.05/00014788874 descreve a continuidade de depósitos durante período no qual o consumidor afirma ter apresentado comportamento compulsivo associado a condição de saúde mental. Nos relatos referentes à Betano e à bet365, os consumidores também mencionam a manutenção de comunicações promocionais durante períodos de intensificação dos



depósitos e das apostas.

7.2.12. Não foi identificado, na amostra qualitativa examinada, relato específico de estímulo promocional ativo atribuído à Sportingbet com características equivalentes. As ocorrências relacionadas a essa operadora concentram-se nos mecanismos de bloqueio, na resposta às reclamações e no tratamento conferido às informações médicas apresentadas.

**c) Respostas padronizadas e ausência de análise individualizada:**

7.2.13. O terceiro padrão refere-se às respostas apresentadas após a formalização das reclamações. Os registros indicam a utilização recorrente de textos genéricos, referências aos termos e condições da plataforma e negativas de reembolso sem enfrentamento expresso dos diagnósticos, dos padrões de utilização e das demais circunstâncias relatadas pelos consumidores.

7.2.14. Na Sportingbet, o protocolo 2026.08/00015977118 apresenta relato acompanhado de diagnóstico de transtorno do jogo e de outras condições de saúde mental, além da descrição de perdas financeiras e patrimoniais relevantes. Segundo a manifestação registrada pelo consumidor, a resposta recebida não teria examinado individualmente essas circunstâncias. No protocolo 2026.07/00015741011, outro consumidor relata perdas intensas em curto período e utilização de conta de terceiro para contornar restrição anteriormente aplicada, circunstância cuja relevância para o comportamento compulsivo não teria sido enfrentada na resposta.

7.2.15. Na Esportes da Sorte, os protocolos 2026.05/00014736259, 2026.05/00014801689 e 2026.05/00014483394 apresentam respostas de estrutura semelhante em casos nos quais os consumidores informaram diagnóstico de ludopatia. As providências descritas concentram-se no encerramento da conta e na indicação de instituição de apoio, sem análise do pedido de reembolso conforme registrado pelos consumidores.

7.2.16. No protocolo 2026.06/00015323966, o consumidor afirma que não havia solicitado anteriormente a autoexclusão porque a própria abertura da plataforma desencadeava novas apostas. O relato constitui elemento relevante para compreender como a perda de controle pode limitar a efetividade de medidas que dependam exclusivamente da iniciativa do próprio consumidor.

7.2.17. Os protocolos relacionados à Betano, à bet365 e à Superbet também registram alegações de respostas padronizadas e ausência de esclarecimentos específicos sobre a data de identificação dos sinais de risco, as medidas preventivas implementadas, os registros de monitoramento e as operações realizadas depois da comunicação da vulnerabilidade.

7.2.18. Entre os relatos desidentificados, há registro de consequência extremamente grave associada ao quadro de ludopatia. Em razão da natureza sensível da informação, o episódio deve ser mencionado apenas de forma estritamente necessária, sem reprodução de detalhes pessoais ou circunstanciais. O registro reforça a gravidade potencial dos danos à saúde mental relacionados ao jogo problemático, mas não é utilizado, isoladamente, para imputar causalidade ou responsabilidade a determinada operadora.

**7.3. Relação entre Condutas, Evidências e Riscos Coletivos:**

| <b>Conduta Examinada</b> | <b>Evidências Documentais Desidentificadas</b> | <b>Fundamento Normativo Relacionado/ Risco Coletivo</b> |
|--------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
|--------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|



|                                                              |                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Falha nos mecanismos de exclusão ou de impedimento de acesso | Betano, protocolo 2026.06/00015036554; bet365, protocolo 2026.06/00015246355; Superbet, protocolo 2026.07/00015529636; Sportingbet, protocolo 2026.06/00015186074; Esportes da Sorte, protocolo 2026.06/00015318440 | Dispositivos da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 relativos à autoexclusão e à implementação do jogo responsável |
| Manutenção do acesso após comunicação de diagnóstico         | Betano, protocolo 2026.06/00015154924; bet365, protocolo 2026.06/00015285116; Sportingbet, protocolo 2026.08/00015977118                                                                                            | Art. 26, inciso VI e § 1º, da Lei nº 14.790/2023; art. 8º, inciso VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024       |
| Estímulos comerciais durante período de risco relatado       | Superbet, protocolo 2026.05/00014788874; Esportes da Sorte, protocolos 2026.06/00015187538 e 2026.06/00015318440                                                                                                    | Art. 39, inciso IV, do CDC; deveres de prevenção e mitigação previstos na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024      |
| Resposta padronizada diante de documentação médica           | Sportingbet, protocolo 2026.08/00015977118; Esportes da Sorte, protocolos 2026.05/00014736259, 2026.05/00014801689 e 2026.05/00014483394; padrão também relatado em relação à Betano, à bet365 e à Superbet         | Arts. 6º, incisos I e III, e 14 do CDC; deveres gerais de jogo responsável                                   |
| Índices de satisfação inferiores ao ponto médio da escala    | Dados agregados do Consumidor.gov.br, complementados pelos relatos e avaliações desidentificados                                                                                                                    | Arts. 6º, inciso I, e 14, § 1º, do CDC                                                                       |

7.3.19. A matriz demonstra que problemas semelhantes aparecem nos relatos referentes às cinco operadoras examinadas, embora com intensidade, circunstâncias e bases probatórias distintas. Essa convergência, associada aos dados agregados e à repetição de determinadas formas de resposta, reforça a necessidade de avaliar o caráter sistêmico dos riscos e a pertinência de medidas coletivas uniformes.

## 8. CONCLUSÃO

8.1. Com base nos elementos reunidos nesta Nota Técnica, identificam-se indícios de descumprimento de deveres legais e regulamentares de proteção ao consumidor por parte de cinco operadoras de apostas de quota fixa:

8.2. Os indícios apurados, individualizados por protocolo, consistem em:

- a) falha na efetivação de autoexclusão ou de vedação de acesso já determinada, inclusive por diagnóstico de ludopatia comunicado à operadora, em desacordo com o art. 26, VI e §1º, da Lei nº 14.790/2023 e o art. 8º, VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024;
- b) manutenção de estímulo comercial ativo, como bônus e comunicação promocional, direcionado a consumidor com sinal de risco já identificável, em prática abusiva nos termos do art. 39, IV, do CDC; e
- c) respostas padronizadas a reclamações instruídas com laudo médico, sem análise individualizada do mérito, em descumprimento aos arts. 6º, I e VIII, e 14 do CDC.

8.3. Esses indícios são corroborados pelo índice de satisfação sistematicamente abaixo do ponto médio da escala nas cinco operadoras, convergência que, pela sua uniformidade entre concorrentes, afasta a hipótese de falha isolada de gestão e aponta para padrão estrutural de mercado.



8.4. A repetição desse padrão entre operadoras concorrentes, associada à natureza intrinsecamente perigosa do serviço para a saúde mental do consumidor exposto de forma continuada, caracteriza risco apto a atingir número indeterminado de consumidores, e não apenas os casos individualmente documentados nesta Nota, configurando potencial dano de natureza coletiva e difusa, nos termos do art. 81, parágrafo único, I e II, do CDC.

8.5. Esse dano de natureza coletiva, decorrente da exposição sistemática de consumidores hipervulneráveis a falha reiterada no dever de segurança do serviço, comporta sugestão de reparação por dano moral coletivo, com fundamento no art. 6º, inciso VI, do CDC e no art. 1º, inciso II, da Lei nº 7.347, de 1985, com eventual destinação ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, nos termos do art. 13 da mesma Lei.

8.6. Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica, com seus anexos, à Advocacia-Geral da União, para avaliação da pertinência e do escopo de tutela judicial coletiva em face de Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte, tendo em vista os indícios de descumprimento acima sintetizados, a periculosidade inerente do serviço, o risco de dano coletivo e difuso à saúde mental de número indeterminado de consumidores, e a sugestão de reparação por dano moral coletivo acima referida.

**DANIEL AMARAL NUNES CARNAÚBA**

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

**VICTOR CARNEVALLI DURIGAN**

Diretor de Proteção de Direitos Digitais

#### Referências:

1. ^ BRASIL. **Lei nº 8.078/1990** (Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
2. ^ BRASIL. **Decreto nº 2.181/1997** (Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078/1990). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
3. ^ BRASIL. **Decreto nº 11.348/2023** (Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11348.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11348.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
4. ^ BRASIL. **Decreto nº 12.543/2025** (Altera o Decreto nº 11.348/2023, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/decreto/d12543.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12543.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
5. ^ WHO. **ICD-11 - International Classification of Diseases 11th Revision** (Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde - ICD-11). Disponível em: <https://icd.who.int/browse/2025-01/mms/en#499894965>. Acesso em: 10 set. 2026.
6. ^ UNIFESP. **Trabalho Acadêmico / Publicação Científica** (Repositório Institucional da Universidade Federal de São Paulo). Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/server/api/core/bitstreams/9155aacf-599f-4352-a30f-60ec1e3a8918/content>. Acesso em: 10 set. 2026.
7. ^ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise Técnica sobre o Mercado de Apostas Online no**



**Brasil e o Perfil dos Apostadores** (Estudo Especial nº 119/2024 do Relatório de Inflação sobre o volume de recursos movimentados e o perfil socioeconômico dos apostadores). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao>. Acesso em: 10 set. 2026.

8. ^ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC 024.146/2024-2** (Relatório de Levantamento sobre o comprometimento da renda de beneficiários do Programa Bolsa Família com apostas eletrônicas e o uso do mercado de bets). Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/2414620242>. Acesso em: 10 set. 2026.
9. ^ IEPS. **A saúde dos brasileiros em jogo: os impactos das apostas online na saúde e na economia** (Estudo do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde sobre os efeitos do mercado de apostas e jogos online na saúde pública e no orçamento das famílias). Disponível em: <https://ieps.org.br/saude-brasileiros-em-jogo-bets-apostas-impactos-saude/>. Acesso em: 10 set. 2026.
10. ^ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Apostas Eletrônicas** (Documento consolidado da Secretaria de Prêmios e Apostas com diagnósticos e propostas para a regulamentação do mercado de apostas). 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 set. 2026.
11. ^ BRASIL. **Lei nº 14.790/2023** (Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e estabelece regras para a autorização, tributação e fiscalização do mercado). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
12. ^ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 1.231/2024** (Estabelece as regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, publicidade e propaganda do mercado de apostas de quota fixa). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>. Acesso em: 10 set. 2026.
13. ^ BRASIL. **Lei nº 13.756/2018** (Dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e cria a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
14. ^ BRASIL. **Lei nº 14.790/2023** (Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e estabelece regras para a autorização, tributação e fiscalização do mercado). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
15. ^ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 2.579/2025** (Altera a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 para dispor sobre as modalidades de autoexclusão de apostadores e a instituição do sistema centralizado no mercado de apostas de quota fixa). Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-2.579-de-7-de-novembro-de-2025-667755834>. Acesso em: 10 set. 2026.

## ANEXO

1. "Bets 2025 e 2026" - Nota Explicativa I (Anexo 01)
2. "Ludopatia e Bets 2026" - Nota Explicativa II (Anexo 02)



|                                                                                   |                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |
| 37030916                                                                          | 08012.001987/2026-08                                                              |



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor  
Gabinete do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

**NOTA TÉCNICA Nº 34/2026/Gab-DPDC/DPDC/SENACON/MJ**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001987/2026-08**

**EMENTA:** Nota Técnica conjunta SENACON/SEDIGI. Mercado de apostas de quota fixa. Transtorno do jogo (ludopatia) como condição de saúde mental reconhecida pela Organização Mundial da Saúde. Periculosidade inerente do serviço. Vulnerabilidade e hipervulnerabilidade do consumidor apostador (arts. 4º, I, e 39, IV, do CDC). Deveres de prevenção e jogo responsável previstos na Lei nº 14.790/2023 e na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024. Diagnóstico das reclamações registradas no Consumidor.gov.br. Atuação administrativa da SENACON. Indícios de descumprimento identificados em Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte. Potencial dano coletivo e difuso à saúde mental de número indeterminado de consumidores. Sugestão de reparação por dano moral coletivo (art. 6º, VI, CDC; art. 1º, II, Lei nº 7.347/1985). Encaminhamento à Advocacia-Geral da União para avaliação de tutela judicial coletiva.

## 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Nota Técnica Conjunta elaborada pela Secretaria Nacional do Consumidor e pela Secretaria de Direitos Digitais, ambas integrantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com a finalidade de encaminhar à Advocacia-Geral da União subsídios técnicos, fáticos e jurídicos para a avaliação do ajuizamento de ação coletiva destinada à prevenção, à cessação e à reparação de danos individuais homogêneos e coletivos relacionados à exploração comercial de apostas de quota fixa, denominadas “bets”, no mercado brasileiro, à luz da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 <sup>[1]</sup> (Código de Defesa do Consumidor), da legislação setorial e das demais normas aplicáveis.

1.2. A presente Nota Técnica tem como eixo central os impactos dessa atividade econômica sobre a saúde mental dos consumidores, especialmente aqueles relacionados ao jogo problemático e ao transtorno do jogo, também referido como ludopatia. Examina-se, nesse contexto, de que modo as condutas comissivas e omissivas dos agentes que integram esse mercado podem contribuir para a indução, a manutenção ou o agravamento de comportamentos de risco, em desconformidade com os deveres de prevenção, segurança, informação, proteção e jogo responsável estabelecidos no ordenamento jurídico vigente.

1.3. A análise parte da compreensão de que o jogo problemático, além de constituir questão de saúde pública, produz consequências específicas no âmbito das relações de consumo. A vulnerabilidade inerente ao consumidor é acentuada pelas características do serviço oferecido, pela assimetria informacional e comportamental existente entre as partes e pela capacidade dos fornecedores de conhecer, acompanhar e influenciar os padrões de utilização de suas plataformas. Essas circunstâncias exigem a adoção de medidas efetivas de prevenção e mitigação de danos, sobretudo diante de sinais de perda de controle, perseguição de perdas, comprometimento de recursos essenciais, endividamento ou utilização excessiva do serviço.



1.4. A elaboração conjunta decorre do caráter transversal da matéria examinada. No âmbito da Secretaria Nacional do Consumidor, a análise concentra-se na incidência das normas de proteção e defesa do consumidor, no diagnóstico das reclamações registradas nos sistemas públicos, na sistematização da atuação administrativa já desenvolvida e na identificação dos deveres impostos aos fornecedores. À Secretaria de Direitos Digitais caberá apresentar, no âmbito de suas atribuições e com autonomia técnica, os aspectos relacionados à proteção de direitos no ambiente digital que considere pertinentes à compreensão das condutas examinadas. As contribuições serão articuladas nos respectivos pontos de interseção temática, preservadas as competências institucionais de cada Secretaria.

1.5. Nessa perspectiva, a presente Nota Técnica tem por objetivos: (i) examinar a ludopatia como questão de saúde pública com repercussões diretas nas relações de consumo; (ii) sistematizar as normas legais e regulamentares de proteção aplicáveis ao mercado de apostas de quota fixa; (iii) apresentar diagnóstico das reclamações registradas nos sistemas públicos de defesa do consumidor; (iv) recuperar e sistematizar a atuação administrativa desenvolvida no âmbito da Secretaria Nacional do Consumidor; (v) identificar, na medida permitida pelo acervo probatório disponível, as condutas e os agentes responsáveis; e (vi) fornecer à Advocacia-Geral da União elementos para a avaliação da pertinência, do alcance e do conteúdo de eventual tutela judicial coletiva.

## 2. DA COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL

2.1. A elaboração da presente Nota Técnica insere-se nas atribuições institucionais da Secretaria Nacional do Consumidor e da Secretaria de Direitos Digitais, consideradas as competências específicas e complementares de cada órgão.

2.2. A Secretaria Nacional do Consumidor exerce as atribuições previstas no art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, no art. 3º do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997<sup>[2]</sup>, e no art. 17 do Anexo I do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023<sup>[3]</sup>. Entre as competências diretamente relacionadas ao objeto desta Nota Técnica, destacam-se a formulação, a promoção, a supervisão e a coordenação da política nacional de proteção e defesa do consumidor; a articulação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; a prevenção, a apuração e a repressão de infrações às normas consumeristas; a fiscalização do mercado de consumo; e a adoção das medidas administrativas necessárias à proteção dos consumidores.

2.3. No exercício dessas atribuições, foram desenvolvidas ações de monitoramento, averiguação e apuração de práticas relacionadas ao mercado de apostas de quota fixa. Os elementos reunidos no curso dessa atuação permitem examinar a observância dos deveres impostos aos fornecedores, identificar práticas capazes de acentuar a vulnerabilidade dos consumidores e avaliar as medidas necessárias à prevenção, à cessação e à reparação dos danos decorrentes das infrações às normas de proteção e defesa do consumidor.

2.4. A Secretaria de Direitos Digitais exerce as atribuições previstas no art. 42-A do Anexo I do Decreto nº 11.348, de 2023, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.543, de 1º de julho de 2025<sup>[4]</sup>. Suas competências compreendem a formulação e a implementação de ações destinadas à defesa da ordem jurídica, dos direitos e das garantias constitucionais no ambiente digital, assim como o apoio aos órgãos responsáveis por políticas públicas setoriais para o aperfeiçoamento da proteção de direitos nesse ambiente.

2.5. A participação conjunta das duas Secretarias decorre, portanto, da necessidade de integrar a perspectiva consumerista à análise das práticas desenvolvidas no ambiente digital, especialmente quando as características da oferta e da prestação do serviço possam repercutir na saúde mental, na autonomia decisória e na proteção dos interesses econômicos dos consumidores. A combinação dessas perspectivas possibilita uma compreensão mais abrangente das condutas examinadas e a formulação de subsídios compatíveis com a natureza transversal dos danos em análise, preservadas a autonomia técnica e as atribuições institucionais de cada Secretaria.



### 3. DA SAÚDE DO APOSTADOR E DOS DEVERES DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

#### 3.1. Impactos do Jogo Problemático sobre a Saúde do Consumidor:

3.1.1. O transtorno do jogo, também referido como jogo patológico ou ludopatia, é reconhecido pela Organização Mundial da Saúde na Classificação Internacional de Doenças. Na 11ª revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-11), está inserido entre os transtornos devidos a comportamentos aditivos, sob o código 6C50<sup>[5]</sup>, e pode se manifestar tanto em ambientes presenciais quanto *online* (na CID-10, corresponde ao código F63.0, denominação ainda encontrada em registros clínicos e documentos médicos).

3.1.2. De acordo com os critérios diagnósticos da CID-11, o transtorno caracteriza-se por padrão persistente ou recorrente de comportamento de apostar, marcado pelo prejuízo do controle sobre a prática, pela crescente prioridade atribuída às apostas em detrimento de outros interesses e atividades da vida cotidiana e pela continuidade ou intensificação do comportamento apesar da ocorrência de consequências negativas. Para sua caracterização, o padrão deve resultar em sofrimento significativo ou em prejuízo relevante no funcionamento pessoal, familiar, social, educacional, ocupacional ou em outras áreas importantes da vida. Trata-se, portanto, de condição de saúde mental reconhecida internacionalmente, cuja compreensão não pode ser reduzida a falha moral, falta de disciplina ou escolha exclusivamente individual do apostador.

3.1.3. No Brasil, o III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (III LENAD)<sup>[6]</sup>, conduzido pela Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas da Universidade Federal de São Paulo, com financiamento da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dedicou módulo específico aos jogos de aposta. O levantamento utilizou o Índice de Gravidade do Jogo Problemático, instrumento destinado à identificação de diferentes níveis de risco associados ao comportamento de apostar, em amostra nacional da população com 14 anos ou mais.

3.1.4. Os resultados apontam para uma dimensão epidemiológica relevante. Segundo o levantamento, cerca de 10,9 milhões de pessoas apresentavam comportamento de aposta classificado como de risco, das quais aproximadamente 1,4 milhão exibiu padrão compatível com o transtorno do jogo. Em outras palavras, cerca de um em cada oito jogadores classificados em situação de risco apresentava o padrão mais grave de comprometimento. Esses resultados evidenciam que o jogo problemático não constitui fenômeno isolado ou marginal, mas questão com alcance populacional e repercussões potenciais sobre a saúde, a vida financeira, as relações familiares e o funcionamento social e profissional dos indivíduos.

3.1.5. As recomendações formuladas no âmbito do III LENAD ressaltam a necessidade de respostas integradas e baseadas em evidências, com atenção especial à proteção de crianças, adolescentes e populações vulneráveis. Entre as medidas indicadas estão o aperfeiçoamento das estratégias de informação e comunicação e a adoção de restrições à publicidade de apostas, inclusive quanto à utilização de figuras públicas e influenciadores. A publicidade, nesse contexto, não constitui o objeto central da presente análise, mas um dos fatores que podem contribuir para a normalização social das apostas, ampliar a exposição de públicos vulneráveis e dificultar a percepção adequada dos riscos envolvidos.

3.1.6. A dimensão econômica do fenômeno também fornece elementos relevantes para a compreensão de seus impactos. O Estudo Especial nº 119/2024 do Banco Central do Brasil<sup>[7]</sup> estimou que, entre janeiro e agosto de 2024, empresas de apostas receberam, em média, R\$ 20,8 bilhões por mês por meio de transferências via Pix realizadas por aproximadamente 24 milhões de pessoas.

3.1.7. Dados posteriormente examinados pelo Tribunal de Contas da União (TC 024.146/2024-2<sup>[8]</sup>), referentes a janeiro de 2025 e a parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, apontaram expressiva concentração dos valores transferidos: aproximadamente 4,37%



dos apostadores considerados na análise teriam respondido por 80% do montante destinado às plataformas no período. O levantamento também teria identificado que 18,03% dos apostadores analisados comprometeram mais de 2% de sua renda com apostas.

3.1.8. Considerados em conjunto, os dados do Banco Central e do Tribunal de Contas da União permitem dimensionar a amplitude da exposição financeira às apostas e evidenciam a concentração de seus impactos em grupos vulneráveis. Esses dados constituem indicadores objetivos de risco e devem ser examinados em conjunto com as reclamações dos consumidores, os relatos de perda de controle e de perseguição de perdas, as informações apresentadas pelas empresas e os demais elementos probatórios reunidos nesta Nota Técnica.

3.1.9. A amplitude dos custos associados ao jogo problemático foi, ainda, objeto do dossiê A Saúde dos Brasileiros em Jogo<sup>[9]</sup>, elaborado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde em parceria com a Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental e a Umanê. Mediante adaptação de metodologia utilizada pelo *Office for Health Improvement and Disparities* do governo britânico e aplicação dos dados do III LENAD, o estudo estimou em, pelo menos, R\$ 38,8 bilhões anuais os custos econômicos e sociais associados ao jogo problemático no Brasil. Desse total, R\$ 30,6 bilhões corresponderiam a danos relacionados à saúde. Esses valores incluem estimativas associadas a mortes por suicídio, depressão, perda de qualidade de vida e despesas com tratamento.

3.1.10. No âmbito do Poder Executivo federal, o Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático, composto pelos Ministérios da Fazenda, da Saúde e do Esporte e pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, divulgou, em 29 de setembro de 2025, relatório final<sup>[10]</sup> acompanhado de plano de ação. O documento contempla medidas de prevenção, redução de danos e assistência, incluindo modelo padronizado de autoteste, plataforma centralizada de autoexclusão, qualificação dos profissionais da Rede de Atenção Psicossocial, diretrizes mínimas de atendimento aos apostadores e ações de comunicação institucional.

3.1.11. O Ministério da Saúde também publicou orientações destinadas ao cuidado integral de pessoas com problemas relacionados aos jogos de aposta, reconhecendo que o ambiente digital amplia a extensão do problema e que essas atividades podem produzir impactos financeiros, educacionais, sociais e sobre a saúde mental. A atuação do Estado, contudo, não exclui os deveres preventivos atribuídos aos fornecedores que exploram economicamente a atividade.

3.1.12. O conjunto dessas evidências permite reconhecer o jogo problemático e o transtorno do jogo como questões relevantes de saúde pública, dotadas de dimensão coletiva e particularmente gravosas para consumidores em situação de vulnerabilidade. Os riscos relacionados à perda de controle, à perseguição de perdas, ao comprometimento da renda e à deterioração das relações pessoais não podem ser tratados exclusivamente como consequências de escolhas individuais, especialmente quando os fornecedores dispõem de informações sobre os padrões de utilização do serviço e estão sujeitos a deveres legais e regulamentares de prevenção e mitigação de danos.

3.1.13. Sob a perspectiva consumerista, o reconhecimento clínico e institucional da ludopatia reforça a necessidade de examinar se os mecanismos de jogo responsável foram efetivamente implementados, se os sinais de comportamento de risco receberam tratamento adequado e se as práticas empresariais contribuíram para prevenir, interromper ou, ao contrário, prolongar e agravar a exposição do consumidor. Essa análise será realizada a partir do cruzamento entre as reclamações registradas, as informações prestadas pelas empresas, as medidas administrativas já adotadas e as obrigações estabelecidas no ordenamento jurídico vigente.

## 3.2. Da Vulnerabilidade do Consumidor Apostador:

3.2.1. O reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor constitui princípio estruturante da Política Nacional das Relações de Consumo, nos termos do art. 4º, I, do CDC. Não se trata de condição a ser demonstrada caso a caso, mas de premissa inerente à posição estrutural do consumidor no mercado,



que orienta a interpretação de todo o regime protetivo do Código. A doutrina consolidou essa vulnerabilidade presumida em quatro dimensões complementares (técnica, jurídica, fática e informacional). No mercado de apostas de quota fixa, cada uma dessas dimensões assume contornos próprios, sistematizados na tabela a seguir:

| Dimensão                   | Manifestação no Mercado de Apostas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Técnica</b>             | O consumidor não dispõe do mesmo conhecimento dos fornecedores acerca da estrutura probabilística do serviço, a margem matemática da casa ( <i>house edge</i> ) embutida na formação das quotas, nem dos mecanismos algorítmicos de recomendação, personalização de ofertas e gamificação que estruturam a interface da plataforma, o que dificulta a compreensão das probabilidades de perda associadas ao uso reiterado. |
| <b>Jurídica</b>            | Desconhecimento, pelo consumidor leigo, dos direitos que lhe são assegurados e dos deveres regulamentares atribuídos às operadoras, em especial os mecanismos de jogo responsável (limites, alertas, pausas, autoexclusão), agravado pela previsão desses instrumentos em termos e condições extensos, redigidos unilateralmente pelo fornecedor e revestidos de linguagem técnica ( <i>odds, rollover, cash-out</i> ).    |
| <b>Fática ou Econômica</b> | A disparidade de poder econômico, estrutural e negocial entre o consumidor individual e os agentes que exploram profissionalmente a atividade limita a capacidade de reação do apostador. Essa vulnerabilidade é agravada quando as perdas atingem recursos destinados à subsistência, provocam endividamento ou alcançam consumidores com reduzida capacidade de absorção financeira.                                     |
| <b>Informacional</b>       | Inversão qualitativa da assimetria informacional: a operadora coleta dados granulares sobre frequência, valor, horário e padrão de reação a perdas de cada usuário, enquanto o consumidor não dispõe de instrumentos equivalentes para acompanhar sua própria exposição ou reconhecer tempestivamente sinais de risco.                                                                                                     |

3.2.2. No ambiente digital, essas quatro dimensões não operam isoladamente, mas de forma simultânea e cumulativa: a disponibilidade contínua do serviço, a instantaneidade das transações via Pix e a sucessão constante de estímulos à permanência comprimem o intervalo entre a decisão de apostar e sua execução, dificultando a percepção acumulada das perdas e o exercício do autocontrole.

3.2.3. Esse agravamento cumulativo não é hipotético. O Caderno Temático do III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III, UNIAD/UNIFESP) demonstra que a prevalência de comportamento de risco ou problemático se concentra precisamente nos grupos que a ordem jurídica já trata como merecedores de proteção reforçada:





Fonte: LENAD III, Caderno Temático (UNIAD/UNIFESP)

3.2.4. A convergência entre vulnerabilidade estrutural e vulnerabilidade demográfica/socioeconômica aproxima esses grupos da categoria de hipervulnerabilidade, reconhecida pelo STJ para outros segmentos de consumidores em posição de fragilidade qualificada (REsp nº 931.513/RS, rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, art. 39, IV, CDC).

3.2.5. A vulnerabilidade descrita acima independe da existência de diagnóstico individual de transtorno do jogo. A presença de diagnóstico médico, de sinais objetivos de comportamento problemático ou de fragilidade socioeconômica pode demandar proteção reforçada, inclusive o dever específico de vedação de acesso, previsto no art. 8º da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, mas não constitui requisito para a incidência do regime geral de proteção do CDC. É essa distinção entre o dever geral de segurança do serviço, aplicável a toda a base de usuários, e o dever qualificado, ativado pelo conhecimento de caso individual, que estrutura o exame da responsabilidade dos fornecedores

### 3.3. Deveres de Prevenção e Responsabilidade dos Fornecedores:

3.3.1. A proteção da saúde e da segurança constitui direito básico do consumidor. Nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o consumidor tem direito à proteção contra os riscos provocados por práticas relacionadas ao fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos. O inciso III do mesmo artigo assegura, ainda, o direito à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, inclusive quanto aos riscos que apresentem.

3.3.2. O art. 8º do Código estabelece que os produtos e serviços colocados no mercado não devem acarretar riscos à saúde ou à segurança dos consumidores, ressalvados aqueles considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição. Mesmo nessa hipótese, compete ao fornecedor prestar as informações necessárias e adequadas a respeito dos riscos envolvidos. Tratando-se de produto ou serviço potencialmente nocivo ou perigoso à saúde, o art. 9º exige informação ostensiva e adequada, sem prejuízo da adoção das demais medidas cabíveis em cada caso.

3.3.3. Essas disposições devem ser compreendidas em conjunto com o dever de efetiva prevenção e reparação dos danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos, previsto no art. 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor. O regime consumerista, portanto, não se limita a impor ao fornecedor uma obrigação formal de advertência. Exige que a informação prestada seja proporcional à natureza e à intensidade do risco e que sejam adotadas medidas efetivamente aptas a prevenir ou reduzir danos previsíveis relacionados à prestação do serviço.

3.3.4. No mercado de apostas de quota fixa, o conteúdo desses deveres gerais é especificado pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023<sup>[11]</sup>, e pela Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024<sup>[12]</sup>. A regulamentação define jogo responsável como o conjunto de regras, práticas e atividades voltado à exploração econômica, à promoção e à publicidade socialmente responsáveis, bem como à



prevenção e à mitigação dos malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade. Entre esses malefícios, estão expressamente incluídas as consequências negativas para a saúde mental do apostador, os transtornos associados ao jogo, o endividamento, o superendividamento e outros problemas sociais.

3.3.5. A legislação setorial e sua regulamentação afastam, desse modo, a compreensão de que os riscos decorrentes da atividade devam ser suportados exclusivamente pelo apostador. Aos agentes operadores são atribuídos deveres específicos relacionados à promoção do jogo responsável, à disponibilização de mecanismos de limitação e autoexclusão, à emissão de alertas, ao acompanhamento dos padrões de utilização e à adoção de medidas de proteção diante de comportamentos de risco. Tais instrumentos devem possuir efetividade concreta, não sendo suficiente sua mera previsão nos termos de uso ou sua disponibilização formal em áreas de difícil acesso da plataforma.

3.3.6. O cumprimento desses deveres deve ser avaliado considerando não apenas situações em que o consumidor tenha comunicado diagnóstico prévio de transtorno do jogo, mas também os padrões de comportamento conhecidos ou cognoscíveis pelo fornecedor no curso da relação de consumo. A frequência, a intensidade e a evolução da utilização do serviço, quando disponíveis ao operador, constituem elementos relevantes para verificar se foram adotadas as medidas preventivas e protetivas exigidas pela regulamentação.

3.3.7. A oferta do serviço em desacordo com normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes pode caracterizar prática abusiva, nos termos do art. 39, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor. A constatação dessa desconformidade, contudo, deverá considerar o conteúdo preciso da obrigação vigente, seu destinatário, a respectiva data de exigibilidade e os elementos probatórios existentes em relação a cada fornecedor.

3.3.8. O art. 14 do Código de Defesa do Consumidor estabelece a responsabilidade objetiva do fornecedor pelos danos causados por defeitos relativos à prestação do serviço, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e seus riscos. Nos termos do § 1º, o serviço é defeituoso quando não oferece a segurança que o consumidor dele pode legitimamente esperar, consideradas, entre outras circunstâncias, a forma de fornecimento, os resultados e riscos razoavelmente esperados e a época em que foi prestado.

3.3.9. Nesse contexto, a ausência, a inadequação ou a ineficácia dos mecanismos obrigatórios de prevenção e proteção poderá caracterizar defeito na prestação do serviço, desde que demonstrados, no caso concreto ou em dimensão coletiva, a desconformidade relevante, o dano e o nexo causal correspondente. A responsabilidade somente poderá ser afastada nas hipóteses previstas no § 3º do art. 14, mediante comprovação da inexistência do defeito ou da culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

3.3.10. A análise desenvolvida nesta Nota Técnica buscará, portanto, avaliar em que medida o setor de apostas de quota fixa tem assegurado a implementação efetiva dos mecanismos de jogo responsável previstos no ordenamento jurídico vigente, especialmente aqueles destinados ao acompanhamento dos padrões de utilização, à identificação de comportamentos de risco e à adoção de providências preventivas. Serão examinadas, ainda, a acessibilidade, a tempestividade e a eficácia dos instrumentos de alerta, limitação, pausa, suspensão e autoexclusão disponibilizados aos consumidores. Para tanto, serão consideradas as reclamações registradas nos sistemas públicos de defesa do consumidor, as informações prestadas pelos agentes do setor e os elementos produzidos no curso da atuação administrativa.

## **4. DAS REGRAS DE PROTEÇÃO VIGENTES**

### **4.1. Proteção Conferida pelo Código de Defesa do Consumidor:**

4.1.1. A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, estabelece normas de ordem pública e interesse social, de natureza cogente e insuscetíveis de afastamento pela



vontade das partes. Por essa razão, cláusulas contratuais ou termos de uso que atribuam ao apostador a integralidade dos riscos financeiros e psíquicos associados à atividade não afastam os deveres legais de prevenção, segurança, informação e reparação impostos aos fornecedores.

4.1.2. O art. 6º reúne os direitos básicos diretamente relacionados ao objeto desta Nota Técnica. O inciso I assegura a proteção da vida, da saúde e da segurança contra os riscos provocados por práticas relacionadas ao fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos. O inciso III garante informação adequada e clara sobre as características e os riscos do serviço. O inciso IV protege o consumidor contra publicidade enganosa ou abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais e práticas ou cláusulas abusivas. O inciso VI assegura a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos.

4.1.3. A tutela consumerista não se limita, portanto, à reparação dos prejuízos já consumados. O Código de Defesa do Consumidor impõe deveres preventivos destinados a evitar ou reduzir danos previsíveis, especialmente quando relacionados à saúde, à segurança e à exploração da vulnerabilidade do consumidor. Essa dimensão assume particular relevância no mercado de apostas de quota fixa, diante dos riscos reconhecidos de jogo problemático, transtorno do jogo, endividamento e superendividamento.

4.1.4. O art. 6º, inciso VIII, prevê, ainda, a facilitação da defesa dos direitos do consumidor, inclusive mediante a inversão do ônus da prova, quando presentes os requisitos legais. A regra mostra-se especialmente pertinente em relações marcadas por acentuada assimetria informacional, nas quais os dados necessários à compreensão do funcionamento do serviço e dos padrões de utilização permanecem predominantemente sob o domínio dos fornecedores.

4.1.5. Os arts. 8º e 9º estabelecem deveres específicos relacionados à proteção contra riscos. Ainda que determinados riscos sejam considerados normais e previsíveis em razão da natureza e da fruição do serviço, cabe ao fornecedor prestar informações necessárias, adequadas e ostensivas sobre sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção das demais medidas cabíveis para a prevenção de danos.

4.1.6. No mercado de apostas de quota fixa, o dever de informação não se satisfaz com referências genéricas à possibilidade de perdas ou com advertências meramente formais. A informação deve ser compatível com a natureza e a intensidade dos riscos envolvidos e acompanhada dos mecanismos preventivos e protetivos exigidos pela legislação e pela regulamentação setorial.

4.1.7. O art. 14 estabelece a responsabilidade objetiva do fornecedor pelos danos causados por defeitos relativos à prestação do serviço, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e seus riscos. Nos termos do § 1º, o serviço é defeituoso quando não oferece a segurança que o consumidor dele legitimamente pode esperar, consideradas, entre outras circunstâncias, a forma de fornecimento, os resultados e riscos razoavelmente esperados e a época em que foi prestado.

4.1.8. No setor de apostas, a expectativa legítima de segurança é concretizada pelas normas que impõem mecanismos de jogo responsável, alertas, limites, pausas, suspensão e autoexclusão, bem como o acompanhamento dos padrões de utilização e a adoção de providências diante de comportamentos de risco. A ausência, a inadequação ou a ineficácia desses instrumentos poderá caracterizar defeito na prestação do serviço, conforme as circunstâncias e os elementos probatórios reunidos.

4.1.9. No âmbito das práticas comerciais, os arts. 30 e 31 vinculam o fornecedor às informações veiculadas e exigem que a oferta e a apresentação do serviço sejam corretas, claras, precisas e ostensivas, inclusive quanto aos riscos envolvidos. Os arts. 36 e 37 asseguram a identificação imediata da publicidade e vedam comunicações enganosas ou abusivas.

4.1.10. Essas disposições alcançam práticas que omitam ou minimizem os riscos das apostas, induzam o consumidor a erro quanto às possibilidades de ganho, apresentem o serviço como forma de investimento, obtenção de renda ou solução de dificuldades financeiras, ou explorem condições de vulnerabilidade para estimular sua contratação ou utilização reiterada. A publicidade integra, nesse



contexto, o conjunto mais amplo de práticas comerciais que podem contribuir para a exposição, a indução ou o agravamento de comportamentos de risco.

4.1.11. O art. 39, inciso IV, proíbe o fornecedor de prevalecer-se da fraqueza ou da ignorância do consumidor, consideradas sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para lhe impor produtos ou serviços. A norma assume especial relevância diante de consumidores com sinais de jogo problemático, diagnóstico de transtorno do jogo, comprometimento de renda ou outras condições de vulnerabilidade agravada.

4.1.12. O inciso VIII do mesmo artigo veda a colocação de produto ou serviço no mercado em desacordo com normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes. O descumprimento das obrigações previstas na regulamentação do jogo responsável poderá, portanto, caracterizar prática abusiva, desde que identificados o conteúdo da obrigação, seu destinatário, a data de sua exigibilidade e a correspondente desconformidade.

4.1.13. O Código de Defesa do Consumidor oferece, assim, fundamento para uma tutela simultaneamente preventiva, inibitória e reparatória. Sua aplicação ao mercado de apostas de quota fixa exige que a liberdade de contratação e a responsabilidade individual do apostador sejam examinadas em conjunto com a vulnerabilidade do consumidor, os riscos associados à atividade e os deveres positivos atribuídos aos fornecedores. A legislação e a regulamentação setoriais, examinadas nos itens seguintes, especificam o conteúdo desses deveres e fornecem parâmetros objetivos para a avaliação de seu cumprimento.

## 4.2. **Legislação Aplicável às Apostas de Quota Fixa - Normas Sobre Jogo Responsável e Prevenção à Ludopatia:**

### **a) Lei nº 13.756/2018<sup>[13]</sup> - Disciplina Protetiva Inicial:**

4.2.1. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, instituiu no ordenamento jurídico brasileiro a modalidade lotérica de apostas de quota fixa, restrita, em sua redação original, a eventos reais de temática esportiva. A modalidade caracteriza-se pela definição, no momento da realização da aposta, do fator de multiplicação que determinará o valor a ser recebido pelo apostador em caso de acerto do prognóstico.

4.2.2. A exploração da atividade ficou submetida à competência regulatória do então Ministério da Fazenda. A disciplina originalmente estabelecida, contudo, não estruturou um regime abrangente de proteção do apostador. A norma não previa expressamente deveres de jogo responsável, mecanismos específicos de prevenção e mitigação do jogo problemático ou hipóteses de impedimento relacionadas à condição de saúde do consumidor.

4.2.3. Essa insuficiência normativa limitava a possibilidade de exigir dos agentes operadores medidas específicas de identificação e tratamento de comportamentos de risco. A instituição da modalidade, portanto, não foi acompanhada, naquele momento, de um sistema protetivo compatível com os riscos individuais e coletivos posteriormente associados à expansão das apostas de quota fixa.

### **b) Lei nº 14.790/2023<sup>[14]</sup> - Consolidação do Regime Protetivo:**

4.2.4. A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, estabeleceu o núcleo do regime jurídico atualmente aplicável às apostas de quota fixa. A norma passou a disciplinar, entre outros aspectos, a autorização e a fiscalização dos agentes operadores, os direitos e deveres dos apostadores, as infrações e sanções administrativas e as medidas destinadas à promoção do jogo responsável.

4.2.5. No que interessa diretamente ao objeto desta Nota Técnica, o art. 26 estabeleceu impedimentos à participação na condição de apostador, entre os quais se encontra a pessoa diagnosticada com ludopatia:

Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de



apostador, de:

(...)

VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e

VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.

§ 1º São nulas de pleno direito as apostas realizadas em desacordo com o previsto neste artigo.

4.2.6. A previsão possui especial relevância para a presente análise. O impedimento da pessoa diagnosticada com ludopatia decorre diretamente da lei, cabendo à regulamentação infralegal estabelecer os mecanismos necessários à sua execução. Não se trata, portanto, de restrição criada exclusivamente por ato administrativo, mas de comando legal expresso, acompanhado da previsão de nulidade de pleno direito das apostas realizadas em desconformidade com o dispositivo.

4.2.7. A nulidade estabelecida no § 1º constitui consequência civil expressamente prevista em lei, sem prejuízo das repercussões administrativas, sancionatórias e consumeristas que possam decorrer da conduta do agente operador. Uma vez configurados os pressupostos da vedação, a continuidade da participação da pessoa impedida não constitui mera irregularidade operacional.

4.2.8. A incidência dessa hipótese específica pressupõe a existência de diagnóstico formalizado por laudo de profissional de saúde mental habilitado e o conhecimento dessa condição pelo agente operador por meio juridicamente idôneo. Essa exigência permite distinguir o impedimento legal das situações em que o consumidor apresenta sinais de jogo problemático, mas não possui diagnóstico formal conhecido pelo operador.

4.2.9. A inexistência ou o desconhecimento de laudo, contudo, não afasta os deveres gerais de prevenção e mitigação de danos. Nessas situações, a conduta do agente operador deve ser examinada à luz dos mecanismos de jogo responsável, das informações disponíveis sobre a utilização do serviço e dos sinais de risco identificáveis no comportamento do apostador.

4.2.10. A Lei nº 14.790, de 2023, também atribuiu ao Poder Executivo competência para disciplinar as regras de jogo responsável, os direitos e deveres de apostadores e agentes operadores e as ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing. Essa delegação fundamenta a regulamentação examinada no item seguinte.

#### **c) Portaria SPA/MF nº 1.231/2024:**

4.2.11. A Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, estabelece as regras e diretrizes de jogo responsável aplicáveis à exploração comercial das apostas de quota fixa. Seu objeto está delimitado no art. 1º:

Art. 1º Esta Portaria estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa [...].

4.2.12. A norma regulamenta, portanto, não apenas a comunicação e a publicidade do setor, mas também os direitos dos apostadores, os deveres dos agentes operadores e as medidas destinadas à prevenção e à mitigação dos danos decorrentes da atividade.

4.2.13. O art. 2º, inciso I, apresenta definição de jogo responsável que incorpora expressamente a proteção da saúde mental e dos direitos do consumidor:

I - jogo responsável: o conjunto de regras, práticas e atividades voltadas, no contexto da modalidade lotérica aposta de quota fixa, à garantia da:

a) exploração econômica, promoção e publicidade saudável e socialmente responsável desta modalidade; e

b) prevenção e mitigação de malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade, incluindo:



1. consequências negativas à saúde mental do apostador em virtude de dependência, compulsão, mania ou qualquer transtorno associado ao jogo ou apostas, tais como o jogo patológico ou abusivo;
2. consequências negativas à saúde física do apostador;
3. violações de direitos do consumidor, especialmente associados a problemas financeiros, de endividamento e de superendividamento; e
4. problemas sociais.

4.2.14. A definição normativa evidencia que o jogo responsável não se limita ao fornecimento formal de informações ou à disponibilização de ferramentas de autocontrole. Seu conteúdo abrange a prevenção e a mitigação de consequências negativas para a saúde mental e física dos apostadores, de violações aos direitos do consumidor, de problemas financeiros e de danos sociais.

4.2.15. A conformidade dos agentes operadores deve ser avaliada, por conseguinte, não apenas pela existência formal de políticas ou ferramentas, mas também pela aptidão das medidas implementadas para prevenir e reduzir os riscos expressamente reconhecidos pela regulamentação.

4.2.16. O art. 3º da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, estabelece dever geral de diligência na organização e no funcionamento da atividade:

Art. 3º Para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:

I - atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas, de toda ação de publicidade, propaganda e de marketing, bem como de seus canais físicos ou eletrônicos, a fim de:

- a) respeitar os preceitos do jogo responsável;
- b) prevenir a dependência e transtornos do jogo patológico; e
- c) garantir a observância da proibição de apostas por crianças e adolescentes;

4.2.17. O comando alcança a estruturação do sistema de apostas, os canais utilizados para o fornecimento do serviço e as ações de comunicação e marketing. Seu âmbito de incidência não se restringe às pessoas com diagnóstico formal de ludopatia, pois integra o regime geral de prevenção aplicável à atividade e à totalidade da base de apostadores.

4.2.18. A diligência exigida deve ser apreciada em função das características do serviço, dos riscos inerentes à sua utilização reiterada e das informações disponíveis ao agente operador. A capacidade de identificar frequência de acesso, sucessão de depósitos, aumento dos valores apostados, repetição de apostas após perdas e outras alterações relevantes no padrão de utilização constitui elemento pertinente para avaliar a efetividade dos mecanismos de jogo responsável.

4.2.19. A existência de sinais de comportamento de risco não equivale, por si só, a diagnóstico de ludopatia. Pode, entretanto, exigir do agente operador a adoção das providências preventivas previstas na regulamentação, conforme a natureza, a intensidade e a persistência dos sinais identificados.

4.2.20. O art. 8º da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, regulamenta as hipóteses em que o agente operador deve impedir o cadastro ou o uso de seu sistema de apostas:

Art. 8º É dever do agente operador de apostas impedir cadastro ou uso de seu sistema de apostas por:

(...)

VI - pessoa diagnosticada com ludopatia por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e

VII - pessoas impedidas de apostar por decisão administrativa ou judicial específica, quando formalmente notificado.



4.2.21. O inciso VI operacionaliza o impedimento previsto no art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790, de 2023, e explicita que a obrigação do agente operador alcança tanto o cadastro quanto o uso do sistema. A vedação não se limita, portanto, ao ingresso de novos usuários, mas alcança também a continuidade da utilização por pessoa já cadastrada.

4.2.22. Uma vez comprovados o diagnóstico nos termos legais e a ciência do agente operador, o impedimento não depende de solicitação voluntária do apostador. A operadora deve adotar as providências necessárias para impedir o uso de seu sistema, independentemente de manifestação de autoexclusão.

4.2.23. O inciso VII, por sua vez, contempla os impedimentos decorrentes de decisão administrativa ou judicial específica, desde que o agente operador seja formalmente notificado. A norma confirma que as restrições de acesso podem decorrer de diferentes fundamentos e não estão condicionadas exclusivamente à iniciativa do consumidor.

4.2.24. A Portaria SPA/MF nº 2.579, de 7 de novembro de 2025<sup>[15]</sup>, alterou a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, para disciplinar a autoexclusão dos sistemas de apostas. A norma incorporou ao art. 2º as seguintes definições:

**Art. 2º (...)**

XXII - autoexclusão específica: solicitação voluntária do apostador para a exclusão de seu cadastro realizada diretamente no sistema de apostas de um agente operador de apostas específico; e

XXIII - autoexclusão centralizada: solicitação voluntária do apostador realizada na plataforma mantida pela Secretaria de Prêmios e Apostas para exclusão e impedimento de cadastro no sistema de apostas de todos os agentes operadores de apostas.

Parágrafo único. A autoexclusão específica e a autoexclusão centralizada poderão ser realizadas por prazo determinado ou prazo indeterminado.

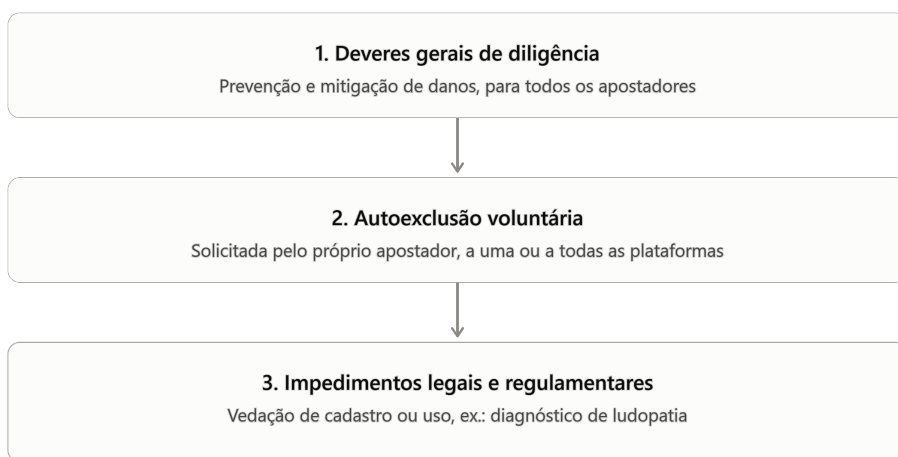
4.2.25. Ambas possuem natureza voluntária e dependem de manifestação do apostador. Não se confundem, portanto, com o impedimento legal decorrente de diagnóstico de ludopatia. Enquanto a autoexclusão resulta do exercício de uma faculdade protetiva pelo próprio consumidor, o impedimento previsto no art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790, de 2023, decorre diretamente de comando legal, quando presentes os respectivos pressupostos.

4.2.26. Os mecanismos também não substituem os deveres gerais de jogo responsável. A ausência de solicitação de autoexclusão não exonera o agente operador da obrigação de implementar medidas de prevenção e mitigação de danos diante de padrões de utilização que revelem risco ao consumidor.

**4.3. Síntese do Regime de Proteção:**

4.3.1. O arcabouço normativo estabelece três níveis complementares de proteção:





4.3.27. O primeiro corresponde aos deveres gerais de diligência, prevenção e mitigação de danos, aplicáveis à estruturação do serviço e a todos os apostadores. Esses deveres independem da existência de diagnóstico formal e devem orientar o funcionamento dos sistemas, dos canais de atendimento e das medidas de jogo responsável.

4.3.28. O segundo compreende os mecanismos voluntários de autoexclusão, por meio dos quais o próprio apostador solicita a interrupção de seu acesso a uma plataforma específica ou a todos os agentes operadores autorizados.

4.3.29. O terceiro consiste nos impedimentos legais e regulamentares de cadastro ou uso do sistema. No caso da pessoa diagnosticada com ludopatia, esse impedimento possui fundamento direto no art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790, de 2023, e é operacionalizado pelo art. 8º, inciso VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024.

4.3.30. Uma vez demonstrados o diagnóstico mediante laudo de profissional de saúde mental habilitado e a ciência do agente operador, a continuidade do acesso contraria vedação legal expressa, ficando as apostas realizadas sujeitas à nulidade de pleno direito prevista no § 1º do art. 26.

4.3.31. A ausência de diagnóstico formal ou de ciência comprovada do agente operador afasta a incidência automática desse impedimento específico, mas não elimina os deveres gerais de jogo responsável. Nessas hipóteses, a conformidade da atuação do fornecedor deverá ser examinada a partir dos sinais de risco identificáveis, das informações disponíveis, das medidas efetivamente implementadas e de sua aptidão para prevenir ou mitigar os danos relacionados ao jogo problemático.

## 5. DO DIAGNÓSTICO DAS RECLAMAÇÕES DE CONSUMO (CONSUMIDOR.GOV)

### 5.1. Da Metodologia:

5.1.1. A presente seção tem por base os dados oficiais do portal [Consumidor.gov.br](https://consumidor.gov.br), serviço público de solução alternativa de conflitos de consumo mantido pelo Estado, no qual a participação das empresas é condicionada à adesão formal mediante termo de compromisso. Cada reclamação registrada recebe classificação padronizada de Área, Assunto e Problema, o que permite o agrupamento e a leitura sistemática das demandas pelos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

5.1.2. A análise combina dois levantamentos complementares, de escopo e profundidade distintos, extraídos do segmento "Empresas de Apostas, Loterias e Promoções Comerciais":

a) **Levantamento amplo - "Bets 2025 e 2026" - Nota Explicativa I (Anexo 01)** - Abrange todas as reclamações do segmento no período de 1º de janeiro de 2025 a 30 de junho de 2026, totalizando 17.995 manifestações (7.086 em 2025 e 10.909 no primeiro semestre de 2026, crescimento de 53,95%). Nesse recorte, mapeiam-se: (i) a evolução



quantitativa das reclamações; (ii) os vinte principais problemas relatados, hierarquizados por frequência; e (iii) o ranqueamento das empresas mais demandadas, cruzado com o índice de satisfação do consumidor com o atendimento (escala de 1 a 5), com destaque para as empresas cuja nota é inferior a 2.

b) **Levantamento temático - "Ludopatia e Bets 2026" - Nota Explicativa II (Anexo 02)** - Recorte de 1º de junho a 16 de setembro de 2026, restrito às três plataformas com maior volume de queixas no período (Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte), contendo a íntegra dos relatos, das respostas das empresas e, quando houver, da avaliação final do consumidor.

5.1.3. Importa registrar que o Consumidor.gov.br não possui uma categoria específica para "ludopatia" ou "transtorno do jogo". A classificação oficial do portal parte de uma perspectiva mais ampla de risco e saúde do consumidor, a subcategoria "Risco, dano físico ou mal-estar decorrente da prestação do serviço/utilização do produto", que abrange qualquer dano físico ou mal-estar associado ao uso do serviço, não apenas o transtorno do jogo. É dentro desse universo mais amplo que se localizam os relatos em que o próprio consumidor menciona, espontaneamente e em linguagem não técnica, diagnóstico ou quadro compatível com ludopatia, CID de transtorno do jogo, acompanhamento psiquiátrico ou psicológico, ou comportamento compulsivo de apostas.

5.1.4. Trata-se de leitura de conteúdo textual, não de filtro automatizado do sistema, relatos que mencionam dano à saúde sem nomeá-lo ou sem associá-lo explicitamente ao jogo podem estar sub-representados nesta amostra, ainda que integrem a mesma subcategoria oficial.

5.1.5. Os critérios de seleção, em ambos os levantamentos, não configuram amostragem probabilística: trata-se de universo censitário dentro dos filtros aplicados (segmento, subcategoria de problema, empresa e janela temporal), e não de amostra extraída de um universo maior. A informação é autodeclarada pelo consumidor no ato do registro, inclusive quanto ao diagnóstico de ludopatia, e não passa por verificação pericial prévia por parte da Secretaria Nacional do Consumidor.

## 5.2. Panorama das Reclamações Registradas no Consumidor.gov.br:

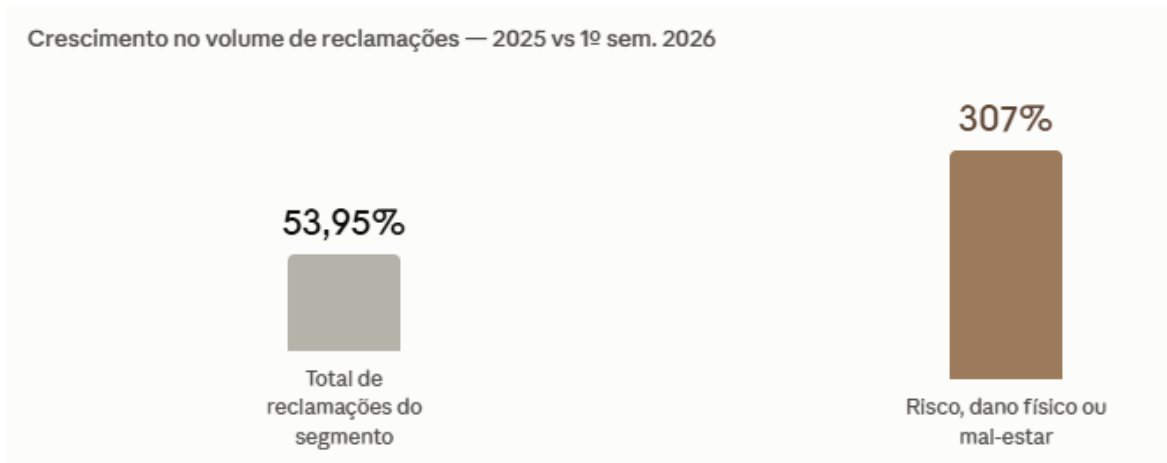
5.2.1. A análise deste diagnóstico baseia-se em dois documentos de natureza distinta, cuja diferença metodológica condiciona a leitura dos dados apresentados.

|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>"Bets 2025 e 2026" - Nota Explicativa I (Anexo 01)</b>       | Constitui levantamento estatístico agregado, que contabiliza e classifica a totalidade das 17.995 reclamações registradas no segmento de apostas entre janeiro de 2025 e junho de 2026, sem reprodução do teor individual de cada manifestação. Dele derivam os indicadores de volume, a hierarquização dos problemas relatados e os índices de satisfação por empresa.                                                                        |
| <b>"Ludopatia e Bets 2026" - Nota Explicativa II (Anexo 02)</b> | Constitui coletânea qualitativa, reunindo amostra de íntegra de relatos, das respostas das empresas e das avaliações finais dos consumidores, restrita às reclamações de Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte no período de junho a setembro de 2026 em que o consumidor associa expressamente, em linguagem própria, o comportamento de apostas a quadro de saúde mental. O documento reúne 78 relatos nessas condições. |

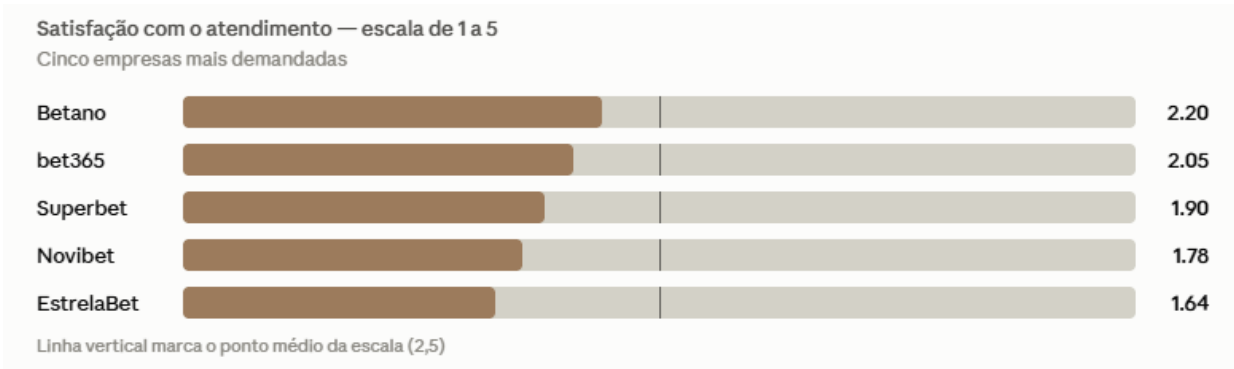
5.2.2. Do documento "Bets 2025 e 2026" verifica-se que o segmento registrou crescimento de 53,95% no volume de reclamações entre 2025 e o primeiro semestre de 2026; no mesmo intervalo, a subcategoria oficial "Risco, dano físico ou mal-estar decorrente da prestação do serviço/utilização do



produto" cresceu 307%, ritmo muito superior ao do total de reclamações.

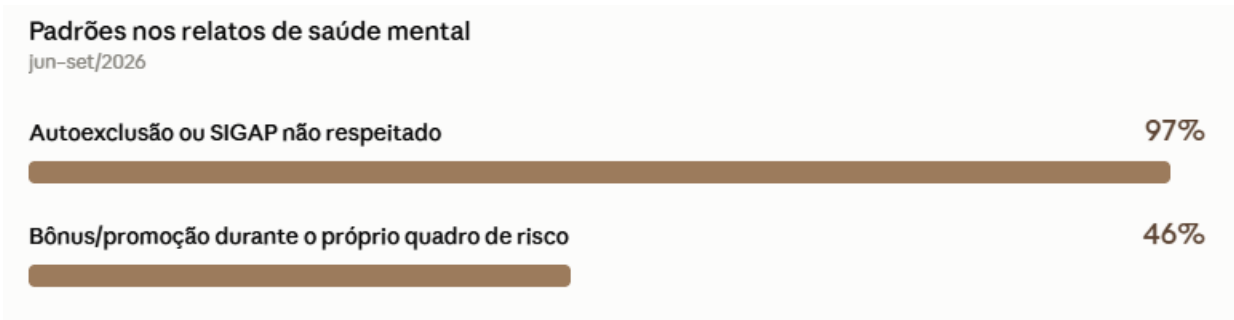


5.2.3. Entre as cinco empresas mais demandadas (Betano, bet365, Superbet, Novibet e EstrelaBet), o índice de satisfação do consumidor com o atendimento, em escala de 1 a 5, situa-se entre 1,64 e 2,20, patamar inferior ao ponto médio da escala em todos os casos.



5.2.4. Do documento "Ludopatia e Bets 2026" verifica-se que dos 78 relatos reunidos (28 relativos à Betano, 27 à bet365 e 23 à Superbet), 45 foram avaliados pelo consumidor ao final do atendimento, e destes 27 receberam nota 1; os 33 relatos restantes permanecem sem avaliação registrada.

5.2.5. Da leitura qualitativa do conteúdo dos relatos, verifica-se que a quase totalidade menciona falha no respeito à autoexclusão solicitada pelo consumidor, seja diretamente à plataforma, seja por meio do sistema federal de vedação (SIGAP), com manutenção de depósitos e apostas após o pedido de bloqueio; e que aproximadamente metade menciona o recebimento de bônus, rodadas gratuitas ou comunicação promocional durante o período em que o próprio relato descreve comportamento compulsivo.



5.2.6. Esse último achado qualifica a natureza da falha identificada: não se trata apenas de omissão da operadora diante de risco identificável, mas, em parcela expressiva dos casos, de conduta ativa de estímulo ao comportamento de risco já instalado, circunstância que aproxima os relatos analisados do descumprimento do primeiro nível de dever normativo tratado na seção 2 (deveres gerais de diligência e prevenção), e não apenas do segundo ou do terceiro nível (autoexclusão e impedimento legal).

### 5.3. Padrões Relacionados ao Jogo Problemático e à Ludopatia:

5.3.1. Da leitura qualitativa dos 78 relatos reunidos no documento "Ludopatia e Bets 2026" (Anexo 02), emerge um perfil narrativo recorrente: o consumidor relata ter desenvolvido, ao longo de um período de uso intensivo da plataforma, comportamento compulsivo de apostas, caracterizado por depósitos sucessivos, tentativas de recuperação de perdas anteriores e perda de controle sobre o próprio comportamento financeiro, culminando em endividamento significativo, contratação de empréstimos, comprometimento de relações familiares e, em parte expressiva dos casos, início ou intensificação de acompanhamento psiquiátrico ou psicológico, com diagnóstico formal de transtorno do jogo (CID F63.0 ou CID-11 6C50).

5.3.2. Para além desse padrão comum ao relato do consumidor, a leitura dos 78 casos permite identificar seis falhas recorrentes do lado das operadoras, de gravidade e frequência distintas:

| Padrão Identificado (Relatos Consumidor.gov.br)                                                                                                                                       | Dispositivo Normativo Correspondente                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Natureza do Descumprimento                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autoexclusão (específica ou centralizada) solicitada e não respeitada. O consumidor exerce a faculdade voluntária de bloqueio; a plataforma continua processando depósitos e apostas. | Art. 6º, I, e art. 14, CDC (proteção à saúde e segurança; defeito na prestação do serviço)<br>Art. 2º, XXII e XXIII, e art. 3º, I, "b", Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (definições de autoexclusão e dever de diligência).                                                                                                        | Omissivo - Falha na efetivação de mecanismo protetivo cujo exercício já foi manifestado pelo consumidor. |
| Manutenção de acesso após diagnóstico de ludopatia comunicado à operadora, independentemente de pedido de autoexclusão.                                                               | Art. 6º, I, e art. 39, IV, CDC (proteção à saúde; veda prevalecer-se da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde)<br>Art. 26, <i>caput</i> , VI e §1º, Lei nº 14.790/2023 (vedação legal, com nulidade de pleno direito); art. 8º, VI, Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever de impedir cadastro ou uso, exigível de ofício). | Omissivo qualificado - Descumprimento de vedação legal cogente.                                          |
| Estímulo ativo (bônus, rodadas grátis, comunicação promocional) durante o próprio período de risco relatado.                                                                          | Art. 39, IV, CDC (veda prevalecer-se da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde)<br>Art. 3º, I, "a" e "b", Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever de diligência nas ações de publicidade, propaganda e marketing).                                                                                                            | Comissivo - Prática abusiva qualificada.                                                                 |



|                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recusa de reembolso amparada em cláusula contratual, invocando cláusula dos Termos e Condições que atribui ao usuário a integralidade do risco financeiro. | Art. 51, IV e §1º, CDC (nulidade de cláusula que coloca o consumidor em desvantagem exagerada ou é incompatível com a boa-fé)<br>Art. 14, CDC (responsabilidade objetiva por defeito na prestação do serviço). | Contratual - Tentativa de afastar, por cláusula de adesão, dever legal cogente.                               |
| Respostas padronizadas, sem análise individualizada do caso, mesmo diante de documentação médica apresentada pelo consumidor.                              | Art. 6º, I, CDC (proteção à saúde e segurança)<br>Art. 3º, I, Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever geral de diligência); art. 26, VI, Lei nº 14.790/2023 (quando há diagnóstico comunicado e não examinado).   | Sistêmico - Evidencia ausência de triagem e resposta individualizada exigido pelo regime de jogo responsável. |

5.3.3. A leitura conjunta da tabela e dos dados quantitativos apresentados no item 5.2, que registram crescimento de 307% nas reclamações relativas a risco e dano à saúde, em contraste com o aumento geral de 53,95% no segmento, indica que as falhas relatadas não se restringem ao dever geral de diligência. Os registros alcançam também situações em que já havia sinais de risco identificáveis, sem resposta preventiva ou corretiva adequada, e casos em que o diagnóstico de ludopatia teria sido comunicado ao agente operador, sem o correspondente impedimento de acesso. Nesta última hipótese, uma vez comprovados o diagnóstico e a ciência do operador, incide o dever específico previsto no art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790, de 2023, cuja inobservância sujeita as apostas realizadas à nulidade de pleno direito, nos termos do § 1º do mesmo artigo.

#### 5.4. Conclusões do Diagnóstico:

5.4.1. O diagnóstico das reclamações registradas no Consumidor.gov.br permite três conclusões principais.

5.4.2. Primeira, o problema está em trajetória de agravamento, não de estabilização. O crescimento da subcategoria "risco, dano físico ou mal-estar" (307%) correu a ritmo muito superior ao do total de reclamações do segmento (53,95%) no mesmo intervalo, o que indica que o dano à saúde do apostador está crescendo de forma desproporcional ao próprio crescimento do mercado de apostas, e não apenas acompanhando-o.

5.4.3. Segunda, os relatos associados à ludopatia não descrevem falhas pontuais ou isoladas de uma operadora específica, mas um padrão que se repete com alta frequência entre as maiores plataformas do setor e que atravessa os três níveis do arcabouço normativo de proteção (deveres gerais de diligência, autoexclusão voluntária e impedimento legal), além de tensionar o regime geral do Código de Defesa do Consumidor quanto a cláusulas abusivas e acesso à informação. Em parcela relevante dos casos, a falha não é de omissão, mas de conduta comissiva, o envio de bônus e comunicação promocional durante o próprio período de comportamento compulsivo relatado.

5.4.4. Terceira, os índices de satisfação do consumidor com o atendimento, uniformemente abaixo do ponto médio da escala entre as maiores operadoras, e a alta proporção de relatos não avaliados sugerem que o canal de reclamação, tal como operado pelas empresas, tem funcionado mais como formalidade de encerramento do que como instrumento efetivo de resolução, especialmente para um público que, por definição, já se encontra em situação de vulnerabilidade.



## 6. DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR

### 6.5. Contexto e Frentes de Atuação Institucional:

6.5.1. A atuação da Secretaria Nacional do Consumidor no mercado de apostas de quota fixa desenvolve-se em duas frentes institucionais complementares. A primeira consiste no monitoramento do mercado, conduzido pela Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado (CGEMM), mediante a produção de diagnósticos, a análise de reclamações e a verificação do cumprimento de obrigações aplicáveis ao setor. A segunda compreende as averiguações preliminares e os processos administrativos sancionatórios conduzidos pela Coordenação-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas (CGCTSA), destinados à apuração de condutas atribuídas a agentes determinados e, quando cabível, à adoção de medidas sancionatórias.

6.5.2. As duas frentes possuem funções distintas, mas articuladas. O monitoramento permite identificar tendências, problemas recorrentes e riscos que demandem aprofundamento. As averiguações preliminares e os processos sancionatórios, por sua vez, possibilitam delimitar condutas concretas, identificar os agentes envolvidos, reunir elementos probatórios e avaliar a configuração de infrações às normas de proteção e defesa do consumidor.

6.5.3. A atuação administrativa alcança diferentes aspectos do mercado de apostas, como o funcionamento dos canais de atendimento, a publicidade veiculada em transmissões esportivas, a cadeia de distribuição tecnológica de jogos eletrônicos e a divulgação de plataformas não autorizadas. O conjunto dessas iniciativas fornece elementos para a compreensão da estrutura do mercado e dos riscos aos quais os consumidores estão expostos, sem prejuízo da análise individualizada e da observância do contraditório e da ampla defesa nos procedimentos correspondentes.

### 6.6. Processos Administrativos em Curso e Condutas Apuradas:

#### a) Procedimentos de Monitoramento de Mercado:

6.6.1. A Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado conduz dois processos de monitoramento relacionados ao setor de apostas de quota fixa, ambos em curso e sem conclusão até a data desta Nota Técnica.

| Processo             | Objeto e Escopo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Situação     |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 08012.001659/2026-01 | Monitoramento das dez plataformas com maior número de reclamações no Consumidor.gov.br no período analisado: Betano, bet365, Superbet, Novibet, EstrelaBet, Sportingbet, Multibet, Esportes da Sorte, Blaze e Bet Nacional. O procedimento examina os principais problemas relatados e os indícios de desconformidade com as normas de proteção do consumidor e de jogo responsável. | Em curso     |
| 08012.001615/2026-73 | Existência e efetividade do canal específico de atendimento institucional exigido pelo art. 37 da Lei nº 14.790/2023                                                                                                                                                                                                                                                                 | Em andamento |

6.6.2. O Processo nº 08012.001659/2026-01 foi instaurado a partir de relatório elaborado com base nas reclamações registradas no Consumidor.gov.br, que identificou e classificou as plataformas com maior volume de demandas no segmento de apostas. A seleção de Betano, bet365, Superbet, Novibet, EstrelaBet, Sportingbet, Multibet, Esportes da Sorte, Blaze e Bet Nacional decorreu da análise de dados provenientes do sistema Consumidor.gov e não implica, por si só, reconhecimento de irregularidade ou responsabilidade administrativa.

6.6.3. O escopo do monitoramento compreende os problemas relacionados ao cumprimento de ofertas; aos mecanismos de exclusão voluntária e garantia de segurança; à retenção, à restituição e à disponibilização de valores; à realização de depósitos, saques e transferências; ao bloqueio ou à



suspensão de contas; ao cancelamento do serviço; ao acesso a históricos de apostas e movimentações financeiras; e à qualidade e à efetividade do atendimento prestado aos consumidores.

6.6.4. No campo do jogo responsável, o procedimento abrange relatos de ausência ou insuficiência de alertas, limites, bloqueios e outras intervenções diante de padrões reiterados de depósitos e apostas; demora na adoção de medidas protetivas; continuidade do acesso ou do recebimento de comunicações promocionais após pedidos de exclusão ou autoexclusão; e tratamento possivelmente inadequado de situações em que foram comunicados diagnóstico de ludopatia, acompanhamento em saúde mental ou outros elementos indicativos de vulnerabilidade agravada.

6.6.5. O Processo nº 08012.001615/2026-73, por sua vez, examina o cumprimento da obrigação prevista no art. 37 da Lei nº 14.790, de 2023, relativa à manutenção de área competente e de canal específico para atendimento de demandas provenientes do Ministério da Fazenda, dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Como o procedimento permanece em curso, não é possível antecipar conclusão acerca da conformidade dos agentes operadores monitorados.

#### **b) Averiguações Preliminares:**

6.6.6. As averiguações preliminares conduzidas pela Coordenação-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas abrangem condutas atribuídas a diferentes agentes envolvidos na oferta e na divulgação de serviços de apostas de quota fixa. Os procedimentos destinam-se à coleta de informações, à delimitação da participação dos agentes e à verificação da existência de elementos que justifiquem a instauração de processo administrativo sancionatório ou a adoção de outras providências cabíveis.

#### **I - Publicidade de apostas em transmissão esportiva: CazéTV Produções Ltda:**

6.6.7. A Averiguação Preliminar nº 08012.001233/2026-40 foi instaurada para apurar eventual publicidade ilícita de apostas de quota fixa durante transmissões da Copa do Mundo FIFA 2026 realizadas pela CazéTV.

6.6.8. Entre as condutas examinadas estão a divulgação da Betnacional durante a partida entre Inglaterra e Gana, com a chamada “coloque a paixão em jogo” e a disponibilização de código de resposta rápida para acesso à oferta; a promoção de quotas majoradas de 3,00 para 4,00 durante a partida entre Argentina e Áustria, acompanhada de referência verbal dos apresentadores a uma “segunda chance”; e a divulgação da KTO durante a partida entre Uruguai e Cabo Verde, associando a paixão pelo futebol à realização de apostas esportivas.

6.6.9. A apuração examina a possível incidência dos arts. 36 e 37 do Código de Defesa do Consumidor, relativos à identificação da publicidade e à vedação da publicidade enganosa ou abusiva, bem como do art. 39, inciso VIII, diante de eventual desconformidade com as regras estabelecidas pela Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, especialmente seu art. 15.

6.6.10. Um dos pontos centrais da averiguação consiste na participação de narradores e comentaristas na apresentação das campanhas. Busca-se verificar se a integração das inserções comerciais à narrativa das transmissões dificultou a identificação imediata, pelo consumidor, da natureza publicitária das mensagens.

6.6.11. Notificada, a empresa alegou, em síntese, que: a) revisou espontaneamente suas práticas antes da atuação estatal; b) as campanhas envolviam apenas operadoras autorizadas pelo Ministério da Fazenda, especificamente Betnacional, KTO e bet365; c) as peças continham identificação da publicidade, mensagem de jogo responsável, restrição a maiores de dezoito anos e indicação da autorização da operadora; e d) os comentários realizados por narradores e comentaristas integrariam atividade editorial esportiva protegida pela liberdade de expressão.

6.6.12. A resposta apresentada deverá ser examinada em conjunto com os registros audiovisuais, a forma de inserção das campanhas nas transmissões, os avisos divulgados e as informações relativas à



contratação e à produção do conteúdo. O procedimento permanece pendente de análise, não havendo conclusão administrativa definitiva sobre as infrações investigadas.

## **II - Cadeia de distribuição tecnológica: Spribe OÜ (Aviator)**

6.6.13. A Averiguação Preliminar nº 08012.001389/2026-21 foi instaurada para apurar a disponibilização do jogo eletrônico Aviator em plataformas que, em tese, não possuem autorização para explorar apostas de quota fixa no Brasil.

6.6.14. A instrução contou com a colaboração institucional da Secretaria de Direitos Digitais, que encaminhou Nota Técnica acompanhada de dois estudos sobre: a) o funcionamento e a cadeia de distribuição do jogo; b) a estrutura dos mercados regulado e ilegal de apostas; c) os riscos aos consumidores decorrentes da oferta em plataformas não autorizadas; d) a atuação de desenvolvedores, agregadores e intermediários tecnológicos; e) os deveres de diligência dos agentes envolvidos; e f) precedentes internacionais relacionados à empresa.

6.6.15. Notificada, a Spribe OÜ sustentou atuar exclusivamente como desenvolvedora e fornecedora B2B de jogos eletrônicos, sem relação jurídica direta com os consumidores finais. Segundo a empresa, caberia aos operadores das plataformas a administração das contas, das transações financeiras, dos mecanismos de geolocalização e dos controles de acesso.

6.6.16. A empresa também afirmou adotar procedimentos de diligência prévia, avaliação de riscos, cláusulas de restrição territorial, monitoramento e auditoria de parceiros. Como limitação técnica, alegou não dispor de mecanismo *domain-locked* capaz de vincular cada credencial de integração a um domínio específico, de modo que a mesma credencial poderia ser utilizada em diferentes sítios eletrônicos sem que todos os domínios fossem automaticamente identificados. Sustentou, ainda, que determinadas ocorrências poderiam decorrer de reproduções não autorizadas do jogo, sem utilização de sua infraestrutura oficial.

6.6.17. O ponto central da apuração consiste em verificar se as medidas técnicas, contratuais e corretivas adotadas pela empresa são compatíveis com sua posição na cadeia de fornecimento, com sua capacidade de controle e com as informações de que dispõe sobre a distribuição e a utilização de seu produto.

## **III - Divulgação de plataformas não autorizadas por influenciadores digitais:**

6.6.18. A Secretaria Nacional do Consumidor instaurou cinco averiguações preliminares (08012.001842/2026-07, 08012.001850/2026-45, 08012.001851/2026-90, 08012.001862/2026-70 e 08012.001863/2026-14) para apurar a divulgação, no Instagram, de plataformas sem autorização para explorar apostas de quota fixa no território nacional. O prazo concedido para apresentação de resposta encerrou-se em 11 de setembro de 2026. Os processos seguem em curso.

## **6.7. Decisão Caulatar de Alcance Setorial - Publicidade Dirida a Crianças e Adolescentes:**

6.7.1. No âmbito do Processo Administrativo nº 08012.002373/2024-73, conduzido pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor da Secretaria Nacional do Consumidor, foi proferido o Despacho nº 2.344/2024/GAB-DPDC/DPDC/SENACON, publicado no Diário Oficial da União em 19 de novembro de 2024. A decisão acolheu as razões da Nota Técnica nº 6/2024/CMM/CGEMM/DPDC/SENACON/M<sup>2</sup>q789579), que passaram a integrá-la, e determinou a adoção de medidas cautelares pelas empresas então autorizadas a explorar apostas de quota fixa em âmbito nacional e estadual, conforme a lista publicada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

6.7.2. A decisão foi fundamentada no art. 56, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, no art. 33, § 3º, do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, e no art. 7º da Portaria



SENACON nº 7, de 5 de maio de 2016.

6.7.3. Em caráter cautelar, o Despacho determinou que as empresas abrangidas: a) suspendessem, em todo o território nacional, qualquer publicidade de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a título de promoção, divulgação ou propaganda, para a realização de aposta; b) suspendessem, em todo o território nacional, qualquer publicidade de jogos de apostas on-line de quota fixa dirigida a crianças e adolescentes; e c) apresentassem, no prazo de vinte dias contados da ciência da decisão, relatório de transparência sobre as providências adotadas para o cumprimento das medidas. O descumprimento de qualquer das determinações foi sujeito à imposição de multa diária de R\$ 50.000,00, incidente até seu integral cumprimento.

6.7.4. A Nota Técnica nº 6/2024 considerou que a proibição da concessão de adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia para a realização de apostas já decorria do art. 29, inciso I, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. A análise também levou em conta a Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024, que disciplinava as transações financeiras relacionadas às apostas e vedava a concessão dessas vantagens.

6.7.5. Quanto à publicidade dirigida a crianças e adolescentes, a decisão articulou a legislação setorial com o Código de Defesa do Consumidor e com os arts. 74 e 79 do Estatuto da Criança e do Adolescente. A fundamentação considerou que, em razão da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, esse público apresenta vulnerabilidade agravada diante das técnicas de persuasão, dos apelos lúdicos e dos interesses econômicos subjacentes à publicidade de apostas.

#### 6.8. **Grau de Cumprimento, Persistência das Práticas e Limites da Atuação Administrativa:**

6.8.1. A atuação administrativa da Secretaria Nacional do Consumidor produziu efeitos concretos, mas os elementos reunidos indicam que esses efeitos permanecem parciais, descontínuos e insuficientes diante da dimensão dos riscos à saúde mental dos consumidores. O confronto entre as medidas já determinadas e as condutas posteriormente observadas revela situações de adequação formal que não necessariamente se traduzem na cessação material das práticas que se buscou conter.

6.8.2. Os dados quantitativos e qualitativos reunidos demonstram que os problemas identificados não possuem caráter meramente incidental. Entre 2025 e o primeiro semestre de 2026, período em que a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, já se encontrava vigente e exigível, houve crescimento expressivo das reclamações do segmento, especialmente daquelas relacionadas a risco e dano à saúde.

6.8.3. Esse aumento ocorreu em contexto no qual já estavam previstos tanto o dever geral de diligência dos agentes operadores quanto o dever específico de impedir o acesso de pessoa diagnosticada com ludopatia. A persistência dos problemas não decorre, portanto, da ausência de disciplina normativa, mas de possível descompasso entre os mecanismos de proteção previstos e sua implementação concreta.

6.8.4. A análise qualitativa das reclamações permite relacionar o crescimento agregado a condutas recorrentes entre as operadoras examinadas. Entre os problemas identificados estão falhas relacionadas à autoexclusão; estímulos publicitários durante períodos em que os consumidores relatavam comportamento de risco; e respostas padronizadas que não enfrentavam, de forma individualizada, diagnósticos médicos e outros elementos apresentados nas reclamações.

6.8.5. Essas ocorrências correspondem a três fatores diretamente relacionados ao agravamento dos riscos à saúde mental: o estímulo comercial ao reengajamento, a ausência ou insuficiência de barreiras de acesso e a falha de resposta diante de sinais de vulnerabilidade já comunicados.

6.8.6. A convergência entre os dados quantitativos, os relatos qualitativos e os procedimentos administrativos permite caracterizar o problema como risco sistêmico, e não como simples somatório de falhas pontuais de atendimento.



6.8.7. Esse caráter sistêmico decorre, em primeiro lugar, do fato de que a fonte do risco não se concentra na conduta isolada de um único agente, mas se relaciona às características do serviço e do modelo por meio do qual as apostas são ofertadas, promovidas e disponibilizadas aos consumidores.

6.8.8. Em segundo lugar, os problemas se repetem, com características semelhantes, entre agentes distintos e concorrentes, alcançando operadoras, veículos responsáveis pela divulgação de publicidade e perfis utilizados para promover plataformas não autorizadas. Essa recorrência reduz a possibilidade de que as ocorrências resultem exclusivamente de falha circunstancial de uma única empresa.

6.8.9. Em terceiro lugar, as práticas persistem ou se agravam mesmo após a edição da regulamentação setorial, a adoção de medida cautelar e a instauração de procedimentos individualizados. O conjunto desses elementos evidencia um descompasso entre a existência formal das normas protetivas e sua efetividade concreta no mercado.

6.8.10. Diante de um risco de natureza sistêmica, a resposta institucional não deve se limitar à multiplicação de processos administrativos individualizados. Mostra-se pertinente avaliar a utilização de instrumento capaz de impor, de maneira uniforme e simultânea, obrigações de fazer e de não fazer aos agentes abrangidos, com alcance preventivo, inibitório e reparatório compatível com a dimensão coletiva dos danos examinados.

6.8.11. Essa necessidade fundamenta o encaminhamento dos subsídios reunidos nesta Nota Técnica à Advocacia-Geral da União, para avaliação da pertinência, do alcance e do conteúdo de eventual tutela judicial coletiva.

## **7. DAS CONDUTAS IDENTIFICADAS E INDIVIDUALIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADES**

### **7.1. Metodologia de Individualização por Operadora:**

7.1.1. A individualização desenvolvida neste capítulo resulta da análise técnica das evidências coletadas no âmbito da atuação administrativa da Secretaria Nacional do Consumidor, especialmente dos dados, relatos, respostas empresariais e avaliações extraídos do Consumidor.gov.br. Esse conjunto subsidiou a instauração do Processo nº 08012.001659/2026-01, conduzido pela Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado e ainda em curso, no qual estão sendo monitoradas, entre outras, cinco operadoras selecionadas com base no volume de reclamações e nos respectivos índices de satisfação: Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte.

7.1.2. A inclusão dessas operadoras no monitoramento não constitui, isoladamente, reconhecimento de infração ou declaração de responsabilidade. Entretanto, a análise técnica conjunta das evidências que fundamentaram sua seleção, incluindo a recorrência dos problemas relatados, o conteúdo das reclamações, as respostas apresentadas e as avaliações dos consumidores, permite apontar indícios de irregularidades relacionados à efetividade dos mecanismos de jogo responsável, ao tratamento de pedidos de exclusão e bloqueio, à continuidade de estímulos comerciais diante de sinais de risco e à adequação das respostas oferecidas a consumidores que comunicaram diagnóstico de ludopatia ou outras situações de vulnerabilidade agravada.

7.1.3. Esses indícios são aprofundados no levantamento qualitativo “Ludopatia e Bets 2026, Nota Explicativa II”, que examina os relatos, as respostas das operadoras e as avaliações dos consumidores. A análise não se apoia em manifestações isoladas, mas na recorrência e na convergência de determinados padrões entre as empresas monitoradas. A individualização apresentada a seguir busca, portanto, identificar as condutas atribuídas a cada operadora, indicar as evidências que lhes dão suporte e relacioná-las aos deveres legais e regulamentares aplicáveis, sem prejuízo da instrução dos procedimentos competentes e do exercício do contraditório e da ampla defesa.

### **7.2. Condutas Identificadas:**

7.2.1. Os protocolos mencionados a seguir são empregados exclusivamente como referências



documentais. Os relatos correspondentes foram desidentificados e são apresentados de forma resumida, sem nomes, dados de contato, documentos pessoais ou outras informações que permitam a identificação direta dos consumidores. A referência às condições de saúde e às perdas financeiras foi limitada aos elementos necessários à caracterização das condutas e dos riscos examinados.

**a) Falhas nos mecanismos de prevenção, limitação e exclusão:**

7.2.2. O primeiro padrão identificado, presente em diferentes graus nas cinco operadoras examinadas, refere-se à possível insuficiência dos mecanismos destinados a impedir ou interromper a utilização do serviço. Os relatos abrangem situações de autoexclusão voluntária, comunicação de diagnóstico de ludopatia, solicitações de bloqueio e outras restrições de acesso que, segundo os consumidores, não impediram tempestivamente a continuidade dos depósitos e das apostas.

7.2.3. Na Betano, o protocolo 2026.06/00015036554 registra mais de mil transações de depósito entre 2023 e 2026 e informa que o bloqueio definitivo da conta somente teria ocorrido após o envio de notificação extrajudicial, em abril de 2026.

7.2.4. Na bet365, o protocolo 2026.06/00015246355 contém relato de autoexclusão definitiva solicitada na plataforma centralizada do Governo Federal, acompanhado de pedido de acesso ao histórico correspondente de movimentações.

7.2.5. Na Superbet, o protocolo 2026.07/00015529636 registra que a conta foi encerrada pela equipe de jogo responsável após a comunicação do diagnóstico de ludopatia, quando, conforme relatado, já havia endividamento relevante.

7.2.6. Na Sportingbet, o protocolo 2026.06/00015186074 informa que o bloqueio da conta somente teria ocorrido após a apresentação de reclamação acompanhada de laudo médico, em contexto no qual também havia sido solicitado o reembolso dos valores perdidos.

7.2.7. Na Esportes da Sorte, o protocolo 2026.06/00015318440 relata que uma restrição associada ao CPF do consumidor não teria sido implementada pela operadora no mesmo momento em que teria produzido efeitos perante outras plataformas, permitindo, segundo o registro, a continuidade de depósitos e apostas.

7.2.8. Os relatos indicam possíveis diferenças entre a disponibilização formal de mecanismos protetivos e sua efetividade concreta. A análise deve considerar o momento em que cada operadora tomou conhecimento da solicitação, do diagnóstico ou da restrição, as providências efetivamente adotadas e as operações realizadas posteriormente.

**b) Retenção, reengajamento e estímulo à continuidade das apostas:**

7.2.9. O segundo padrão compreende condutas comissivas de estímulo à continuidade ou à retomada das apostas, e não apenas possíveis omissões nos mecanismos de monitoramento e prevenção.

7.2.10. Na Esportes da Sorte, o protocolo 2026.06/00015187538 relata o envio de mensagens e comunicações internas indicando a existência de prêmios ou bônus cuja liberação dependeria de novos depósitos. Segundo o relato, essas comunicações ocorreram durante período de intensa movimentação financeira, e os registros correspondentes teriam sido anexados à reclamação. No protocolo 2026.06/00015318440, também atribuído à Esportes da Sorte, o consumidor relata o recebimento de mensagens e correios eletrônicos com ofertas de bônus e promoções mesmo após a incidência da restrição informada.

7.2.11. Na Superbet, o protocolo 2026.05/00014788874 descreve a continuidade de depósitos durante período no qual o consumidor afirma ter apresentado comportamento compulsivo associado a condição de saúde mental. Nos relatos referentes à Betano e à bet365, os consumidores também mencionam a manutenção de comunicações promocionais durante períodos de intensificação dos



depósitos e das apostas.

7.2.12. Não foi identificado, na amostra qualitativa examinada, relato específico de estímulo promocional ativo atribuído à Sportingbet com características equivalentes. As ocorrências relacionadas a essa operadora concentram-se nos mecanismos de bloqueio, na resposta às reclamações e no tratamento conferido às informações médicas apresentadas.

**c) Respostas padronizadas e ausência de análise individualizada:**

7.2.13. O terceiro padrão refere-se às respostas apresentadas após a formalização das reclamações. Os registros indicam a utilização recorrente de textos genéricos, referências aos termos e condições da plataforma e negativas de reembolso sem enfrentamento expresso dos diagnósticos, dos padrões de utilização e das demais circunstâncias relatadas pelos consumidores.

7.2.14. Na Sportingbet, o protocolo 2026.08/00015977118 apresenta relato acompanhado de diagnóstico de transtorno do jogo e de outras condições de saúde mental, além da descrição de perdas financeiras e patrimoniais relevantes. Segundo a manifestação registrada pelo consumidor, a resposta recebida não teria examinado individualmente essas circunstâncias. No protocolo 2026.07/00015741011, outro consumidor relata perdas intensas em curto período e utilização de conta de terceiro para contornar restrição anteriormente aplicada, circunstância cuja relevância para o comportamento compulsivo não teria sido enfrentada na resposta.

7.2.15. Na Esportes da Sorte, os protocolos 2026.05/00014736259, 2026.05/00014801689 e 2026.05/00014483394 apresentam respostas de estrutura semelhante em casos nos quais os consumidores informaram diagnóstico de ludopatia. As providências descritas concentram-se no encerramento da conta e na indicação de instituição de apoio, sem análise do pedido de reembolso conforme registrado pelos consumidores.

7.2.16. No protocolo 2026.06/00015323966, o consumidor afirma que não havia solicitado anteriormente a autoexclusão porque a própria abertura da plataforma desencadeava novas apostas. O relato constitui elemento relevante para compreender como a perda de controle pode limitar a efetividade de medidas que dependam exclusivamente da iniciativa do próprio consumidor.

7.2.17. Os protocolos relacionados à Betano, à bet365 e à Superbet também registram alegações de respostas padronizadas e ausência de esclarecimentos específicos sobre a data de identificação dos sinais de risco, as medidas preventivas implementadas, os registros de monitoramento e as operações realizadas depois da comunicação da vulnerabilidade.

7.2.18. Entre os relatos desidentificados, há registro de consequência extremamente grave associada ao quadro de ludopatia. Em razão da natureza sensível da informação, o episódio deve ser mencionado apenas de forma estritamente necessária, sem reprodução de detalhes pessoais ou circunstanciais. O registro reforça a gravidade potencial dos danos à saúde mental relacionados ao jogo problemático, mas não é utilizado, isoladamente, para imputar causalidade ou responsabilidade a determinada operadora.

**7.3. Relação entre Condutas, Evidências e Riscos Coletivos:**

| <b>Conduta Examinada</b> | <b>Evidências Documentais Desidentificadas</b> | <b>Fundamento Normativo Relacionado/ Risco Coletivo</b> |
|--------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
|--------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|



|                                                              |                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Falha nos mecanismos de exclusão ou de impedimento de acesso | Betano, protocolo 2026.06/00015036554; bet365, protocolo 2026.06/00015246355; Superbet, protocolo 2026.07/00015529636; Sportingbet, protocolo 2026.06/00015186074; Esportes da Sorte, protocolo 2026.06/00015318440 | Dispositivos da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 relativos à autoexclusão e à implementação do jogo responsável |
| Manutenção do acesso após comunicação de diagnóstico         | Betano, protocolo 2026.06/00015154924; bet365, protocolo 2026.06/00015285116; Sportingbet, protocolo 2026.08/00015977118                                                                                            | Art. 26, inciso VI e § 1º, da Lei nº 14.790/2023; art. 8º, inciso VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024       |
| Estímulos comerciais durante período de risco relatado       | Superbet, protocolo 2026.05/00014788874; Esportes da Sorte, protocolos 2026.06/00015187538 e 2026.06/00015318440                                                                                                    | Art. 39, inciso IV, do CDC; deveres de prevenção e mitigação previstos na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024      |
| Resposta padronizada diante de documentação médica           | Sportingbet, protocolo 2026.08/00015977118; Esportes da Sorte, protocolos 2026.05/00014736259, 2026.05/00014801689 e 2026.05/00014483394; padrão também relatado em relação à Betano, à bet365 e à Superbet         | Arts. 6º, incisos I e III, e 14 do CDC; deveres gerais de jogo responsável                                   |
| Índices de satisfação inferiores ao ponto médio da escala    | Dados agregados do Consumidor.gov.br, complementados pelos relatos e avaliações desidentificados                                                                                                                    | Arts. 6º, inciso I, e 14, § 1º, do CDC                                                                       |

7.3.19. A matriz demonstra que problemas semelhantes aparecem nos relatos referentes às cinco operadoras examinadas, embora com intensidade, circunstâncias e bases probatórias distintas. Essa convergência, associada aos dados agregados e à repetição de determinadas formas de resposta, reforça a necessidade de avaliar o caráter sistêmico dos riscos e a pertinência de medidas coletivas uniformes.

## 8. CONCLUSÃO

8.1. Com base nos elementos reunidos nesta Nota Técnica, identificam-se indícios de descumprimento de deveres legais e regulamentares de proteção ao consumidor por parte de cinco operadoras de apostas de quota fixa:

8.2. Os indícios apurados, individualizados por protocolo, consistem em:

- a) falha na efetivação de autoexclusão ou de vedação de acesso já determinada, inclusive por diagnóstico de ludopatia comunicado à operadora, em desacordo com o art. 26, VI e §1º, da Lei nº 14.790/2023 e o art. 8º, VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024;
- b) manutenção de estímulo comercial ativo, como bônus e comunicação promocional, direcionado a consumidor com sinal de risco já identificável, em prática abusiva nos termos do art. 39, IV, do CDC; e
- c) respostas padronizadas a reclamações instruídas com laudo médico, sem análise individualizada do mérito, em descumprimento aos arts. 6º, I e VIII, e 14 do CDC.

8.3. Esses indícios são corroborados pelo índice de satisfação sistematicamente abaixo do ponto médio da escala nas cinco operadoras, convergência que, pela sua uniformidade entre concorrentes, afasta a hipótese de falha isolada de gestão e aponta para padrão estrutural de mercado.



8.4. A repetição desse padrão entre operadoras concorrentes, associada à natureza intrinsecamente perigosa do serviço para a saúde mental do consumidor exposto de forma continuada, caracteriza risco apto a atingir número indeterminado de consumidores, e não apenas os casos individualmente documentados nesta Nota, configurando potencial dano de natureza coletiva e difusa, nos termos do art. 81, parágrafo único, I e II, do CDC.

8.5. Esse dano de natureza coletiva, decorrente da exposição sistemática de consumidores hipervulneráveis a falha reiterada no dever de segurança do serviço, comporta sugestão de reparação por dano moral coletivo, com fundamento no art. 6º, inciso VI, do CDC e no art. 1º, inciso II, da Lei nº 7.347, de 1985, com eventual destinação ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, nos termos do art. 13 da mesma Lei.

8.6. Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica, com seus anexos, à Advocacia-Geral da União, para avaliação da pertinência e do escopo de tutela judicial coletiva em face de Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte, tendo em vista os indícios de descumprimento acima sintetizados, a periculosidade inerente do serviço, o risco de dano coletivo e difuso à saúde mental de número indeterminado de consumidores, e a sugestão de reparação por dano moral coletivo acima referida.

**DANIEL AMARAL NUNES CARNAÚBA**

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

**VICTOR CARNEVALLI DURIGAN**

Diretor de Proteção de Direitos Digitais

#### Referências:

1. ^ BRASIL. **Lei nº 8.078/1990** (Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
2. ^ BRASIL. **Decreto nº 2.181/1997** (Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078/1990). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
3. ^ BRASIL. **Decreto nº 11.348/2023** (Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11348.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11348.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
4. ^ BRASIL. **Decreto nº 12.543/2025** (Altera o Decreto nº 11.348/2023, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/decreto/d12543.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12543.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
5. ^ WHO. **ICD-11 - International Classification of Diseases 11th Revision** (Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde - ICD-11). Disponível em: <https://icd.who.int/browse/2025-01/mms/en#499894965>. Acesso em: 10 set. 2026.
6. ^ UNIFESP. **Trabalho Acadêmico / Publicação Científica** (Repositório Institucional da Universidade Federal de São Paulo). Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/server/api/core/bitstreams/9155aacf-599f-4352-a30f-60ec1e3a8918/content>. Acesso em: 10 set. 2026.
7. ^ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise Técnica sobre o Mercado de Apostas Online no**



**Brasil e o Perfil dos Apostadores** (Estudo Especial nº 119/2024 do Relatório de Inflação sobre o volume de recursos movimentados e o perfil socioeconômico dos apostadores). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao>. Acesso em: 10 set. 2026.

8. ^ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC 024.146/2024-2** (Relatório de Levantamento sobre o comprometimento da renda de beneficiários do Programa Bolsa Família com apostas eletrônicas e o uso do mercado de bets). Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/2414620242>. Acesso em: 10 set. 2026.
9. ^ IEPS. **A saúde dos brasileiros em jogo: os impactos das apostas online na saúde e na economia** (Estudo do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde sobre os efeitos do mercado de apostas e jogos online na saúde pública e no orçamento das famílias). Disponível em: <https://ieps.org.br/saude-brasileiros-em-jogo-bets-apostas-impactos-saude/>. Acesso em: 10 set. 2026.
10. ^ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Apostas Eletrônicas** (Documento consolidado da Secretaria de Prêmios e Apostas com diagnósticos e propostas para a regulamentação do mercado de apostas). 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 set. 2026.
11. ^ BRASIL. **Lei nº 14.790/2023** (Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e estabelece regras para a autorização, tributação e fiscalização do mercado). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
12. ^ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 1.231/2024** (Estabelece as regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, publicidade e propaganda do mercado de apostas de quota fixa). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>. Acesso em: 10 set. 2026.
13. ^ BRASIL. **Lei nº 13.756/2018** (Dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e cria a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
14. ^ BRASIL. **Lei nº 14.790/2023** (Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e estabelece regras para a autorização, tributação e fiscalização do mercado). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114790.htm). Acesso em: 10 set. 2026.
15. ^ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 2.579/2025** (Altera a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 para dispor sobre as modalidades de autoexclusão de apostadores e a instituição do sistema centralizado no mercado de apostas de quota fixa). Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-2.579-de-7-de-novembro-de-2025-667755834>. Acesso em: 10 set. 2026.

## ANEXO

1. "Bets 2025 e 2026" - Nota Explicativa I (Anexo 01)
2. "Ludopatia e Bets 2026" - Nota Explicativa II (Anexo 02)



MINISTÉRIO DA SAÚDE  
SECRETARIA DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE  
DEPARTAMENTO DE SAÚDE MENTAL, ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS

**Apresentação técnica sobre características dos jogos de  
aposta, mecanismos de persuasão e funcionalidades obscuras  
presentes nos jogos de aposta online disponíveis no Brasil -  
material complementar**

Com base na experiência do usuário em duas das maiores plataformas reguladas do país

Brasília, setembro de 2026



## Índice

- 3. Perdas disfarçadas de vitórias
- 7. Design de quase-ganho
- 9. Outros dark patterns
- 10. Falsa hierarquia na escolha do usuário
- 12. Ancoragem em valores de depósito
- 14. Persuasão por redução da fricção
- 16. Prova social como mecanismo de persuasão
- 19. Ofertas grátis como desvio para apostas pagas
- 21. Elementos estatísticos e ilusão de controle
- 23. Fricção para o saque, facilidade para o depósito



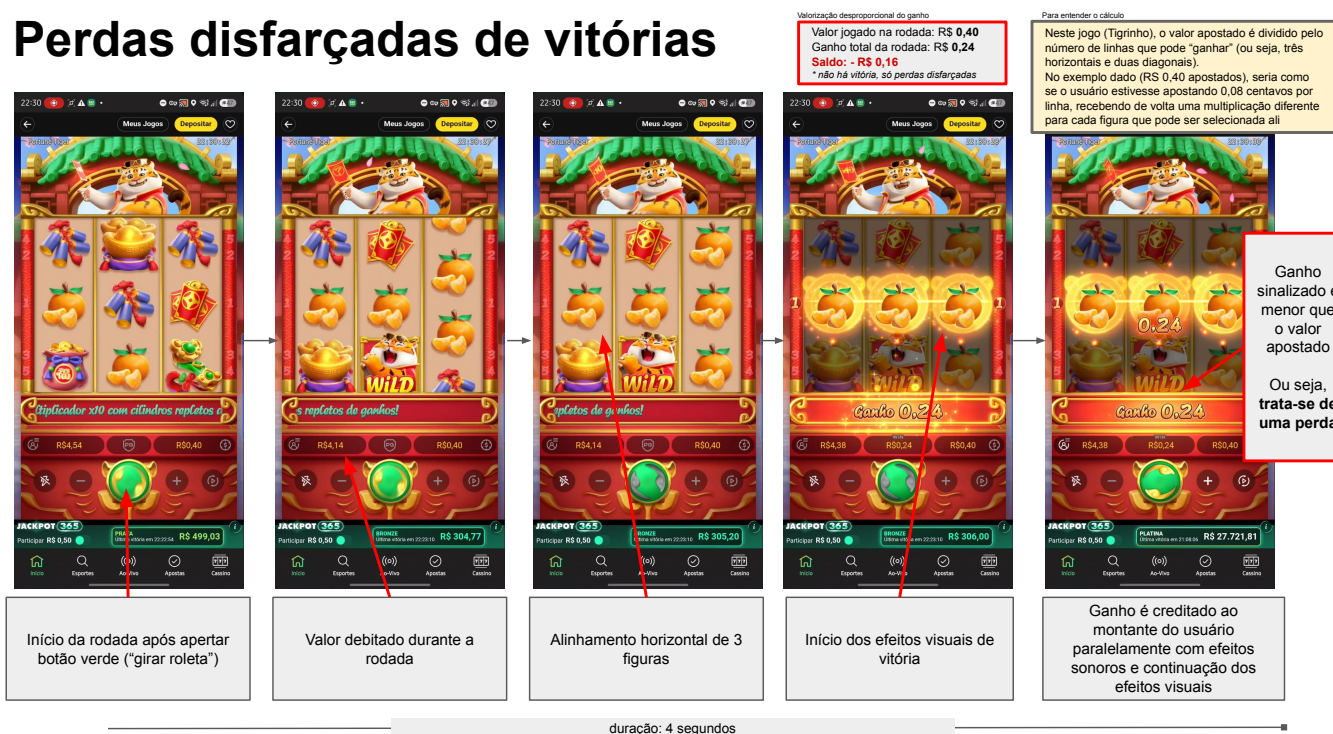
# Perdas disfarçadas de vitórias



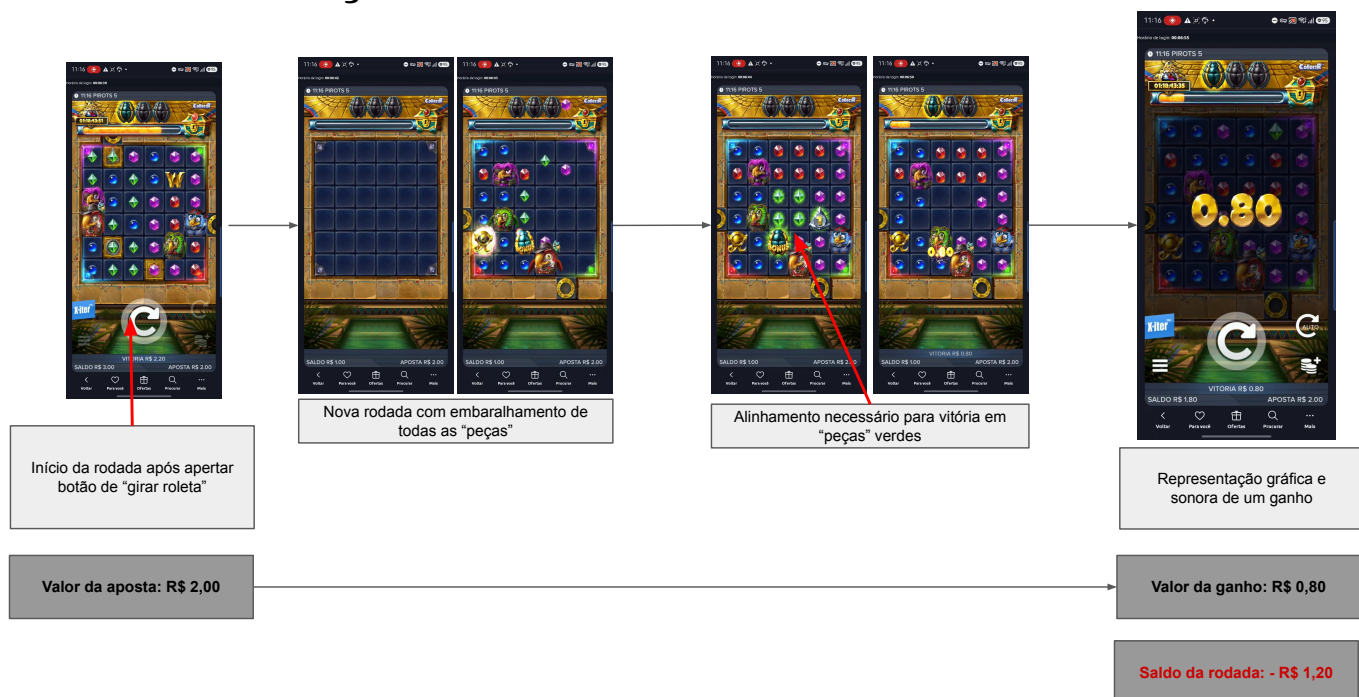
# Perdas disfarçadas de vitórias



## Perdas disfarçadas de vitórias



## Perdas disfarçadas de vitórias



# Design de quase-ganho



## Design de quase-ganho



Linha central alinhada não contabiliza como vitória para as regras do jogo, mas provoca no jogador senso de quase-ganho

Posição final das figuras em uma rodada aleatória do jogo



**Atenção!**  
Em ambos os casos não é possível afirmar que foram propositalmente forjados para acontecer assim, podendo ser elemento do acaso. Ainda assim, só é possível também afirmar que seja ao acaso se o algoritmo de funcionamento for de código aberto

“Quase” compõe a linha ou a diagonal completa

“Quase” compõe a diagonal completa

Duas possibilidades de quase alinhamento na mesma rodada



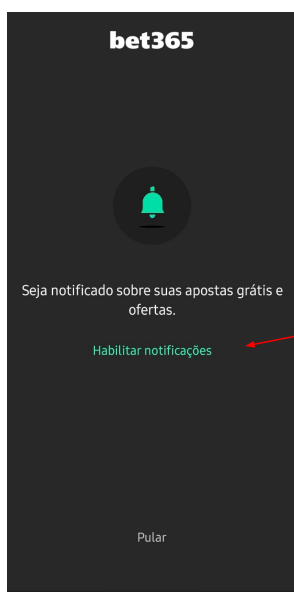
## Outros *padrões obscuros*



# Uso de falsa hierarquia na escolha para favorecer uma decisão do usuário



## Falsa hierarquia para decisão sobre receber notificações



Por padrão, empurrar a escolha do usuário para habilitar notificações

*funciona quase como um constrangimento de confirmação*



# Persuasão com ancoragem em valores mais elevados na sugestão de valores de depósito



**Ancoragem de  
valores  
potencialmente  
elevados como  
padrão da  
plataforma**

18:44 100% 13

Depósito

R\$0,00

Pix

Instantâneo R\$5 - R\$200.000

R\$ 0,00

R\$50 R\$200 R\$500

☐ Autorizo o armazenamento das informações de minha conta bancária em meu perfil após essa transação bem-sucedida para todas as transações futuras.

DEPÓSITO



Persuadir sobre limites de perdas e tempo de  
jogo com escolhas mais elevadas por padrão



18:30

**B**

**Defina os limites obrigatórios para sua conta**

Para continuar usando sua conta, é necessário definir seus limites de Jogo Responsável conforme a nova regulamentação. Em caso de dúvidas, acesse nossa [Central de Ajuda](#).

**Limite de perda**

Diários Seleccione o seu li...

**Limite de tempo de aposta**

Diários Seleccione o seu li...

Atenção: se precisar aumentar os limites futuramente, será necessário aguardar 24 horas para o aumento ser realizado. Quer mais opções? Você também pode configurar limites semanais e mensais na página de Proteção ao Jogador.

CONFIRMAR LIMITES

Selecione o seu limite

R\$ 250000

R\$ 25000

R\$ 2500

Outro

Proteção ao Jogador.

**Limite de perda  
ancorado em  
valores elevados**

Selecione o seu limite

20 horas

15 horas

10 horas

Outro

Proteção ao Jogador.

**Tempo ancorado  
em valores  
elevados**



# Prova social e urgência como persuasão sobre o comportamento

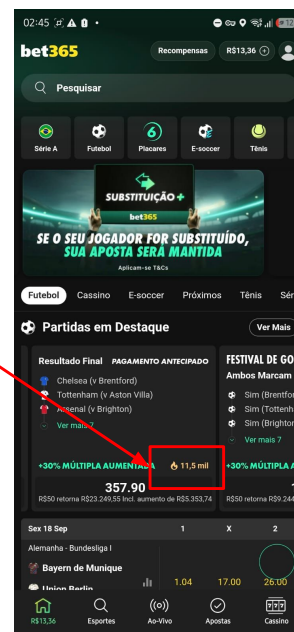


## Prova social como mecanismo de persuasão

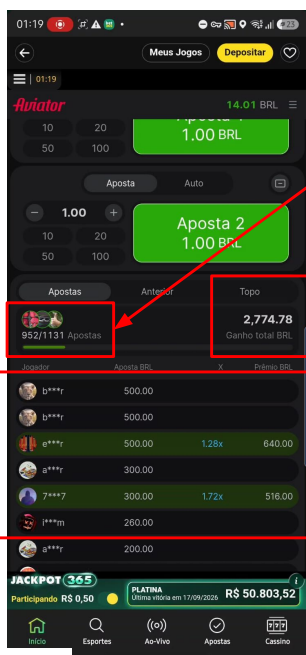


Prova social para apostas de quota fixa ("Bets")

Exposição do número de usuários na aposta. O dado não altera probabilidades ou premiações, mas aumenta chances de adesão de outros usuários



## Prova social e urgência como mecanismo de persuasão

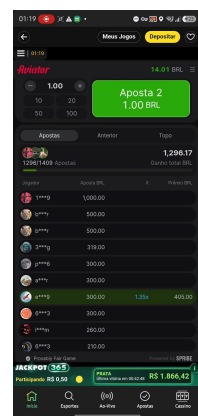


Lista com contagem total de apostadores a taxa de “usuários que ainda não sacaram a aposta” em relação ao total deles

Apresentação do montante ganho por todos os usuários que estão participando daquela jogada, aumentando o senso de ficar de fora da rodada, mas também dando ênfase aos ganhos em detrimento das perdas

Ranking dos usuários que mais apostaram na rodada vigente, com os mesmos efeitos de ênfase aos ganhos em detrimento das perdas

Prova social para o jogo Aviator (“aviãozinho”)



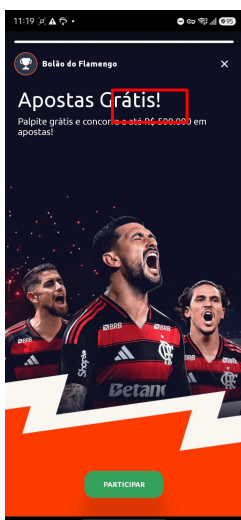
O ranking é atualizado a cada nova rodada



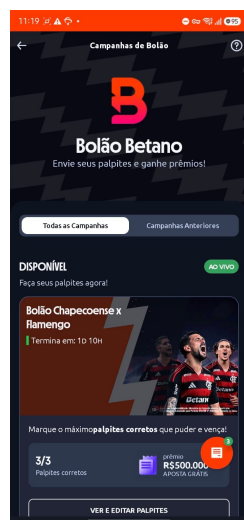
# Uso de ofertas grátis como desvio para apostas pagas



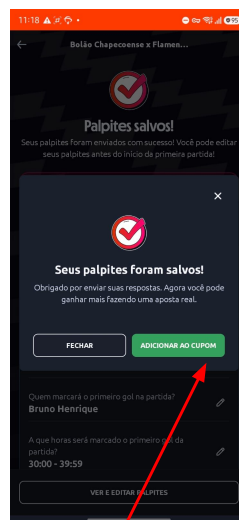
## Bônus e ofertas grátis como porta de entrada para apostas com dinheiro



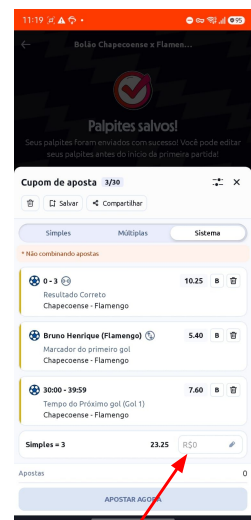
Usuário é convidado à fazer um bolão grátis dentro da página I da plataforma



Usuário faz o palpite sem que precise empenhar nenhum valor



Assim que finaliza o palpite, é convidado a fazer uma aposta com dinheiro com baixa fricção



Tela do usuário é aberta com proposta de aposta com os palpites feitos para o jogo gratuito



# Elementos estatísticos como persuasão e ilusão de controle

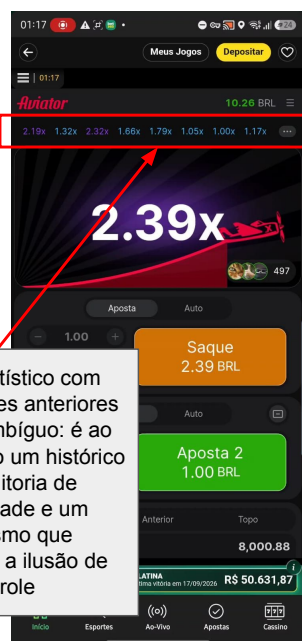
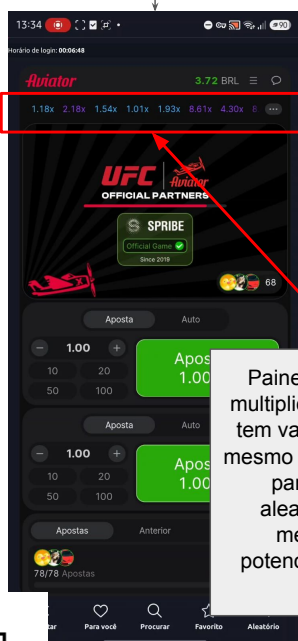


## Elementos estatísticos no jogo Aviator (modalidade: crash-game)

Para entender a modalidade:

Neste jogo, o avião decola a cada rodada e os ganhos do usuário são proporcionais ao tempo que o avião permanece no ar. Para vencer, o jogador deve sacar a aposta antes do avião interromper o voo.

Painel de início do jogo Aviator (aviãozinho)



Painel estatístico com multiplicadores anteriores tem valor ambíguo: é ao mesmo tempo um histórico para auditoria de aleatoriedade e um mecanismo que potencializa a ilusão de controle

|         |       |       |        |        |        |        |       |
|---------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 3.63x   | 1.03x | 3.46x | 2.89x  | 1.46x  | 3.57x  | 2.66x  | 9.40x |
| 1.51x   | 3.17x | 1.04x | 2.29x  | 1.16x  | 1.35x  | 2.22x  | 5.87x |
| 2.39x   | 1.06x | 1.90x | 15.70x | 2.24x  | 1.17x  | 10.20x | 1.00x |
| 15.19x  | 3.60x | 1.03x | 1.36x  | 2.44x  | 1.33x  | 2.22x  | 1.28x |
| 1.45x   | 2.73x | 1.31x | 5.30x  | 1.06x  | 4.21x  | 1.74x  | 1.18x |
| 2.18x   | 1.54x | 1.01x | 1.93x  | 8.61x  | 4.30x  | 8.40x  | 1.77x |
| 6.68x   | 4.66x | 1.12x | 5.02x  | 19.71x | 21.43x | 11.13x |       |
| 135.26x | 1.00x | 6.35x | 1.03x  | 4.26x  |        |        |       |

O painel com histórico de ganhos mostra inclusive os grandes ganhos anteriores que, apesar de esporádicos, alimentam a expectativa de novas vitórias pelo usuário



Fricção para o saque, facilidade para o depósito



## Facilidade para o depósito

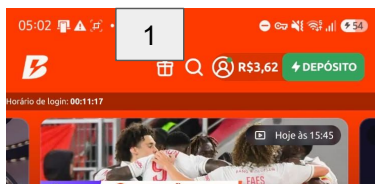


Para fazer um depósito, são em média 2 a 3 cliques

Com a ancoragem do valor

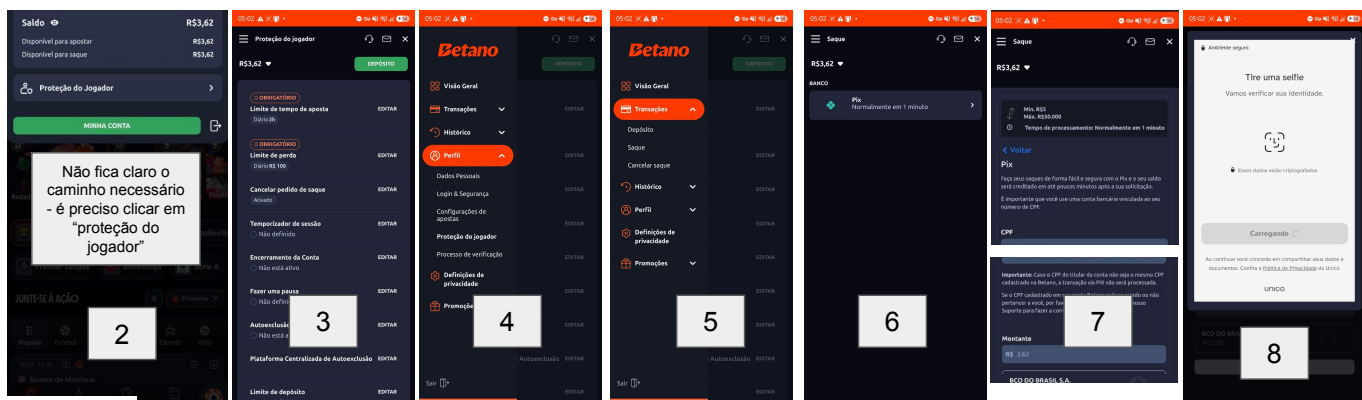


## Fricção para saque



Página inicial  
Somente opção  
rápida para depósito

8 etapas/cliques para o saque, com  
aba escondida e necessidade de  
reconhecimento facial





37130695



08012.001987/2026-08



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor  
Gabinete do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

**NOTA TÉCNICA Nº 37/2026/Gab-DPDC/DPDC/SENACON/MJ**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001987/2026-08**

**EMENTA:** Nota Técnica Complementar à NT nº 34/2026/Gab-DPDC/DPDC/SENACON/MJ. Apostas com quota fixa. Pessoa diagnosticada com ludopatia. Nulidade de pleno direito das apostas (art. 26, VI e § 1º, da Lei nº 14.790/2023). Ciência do diagnóstico pelo agente operador por qualquer meio, sem exigência de forma especial. Dever de cuidado reforçado e rastreabilidade de padrões de jogo compulsivo (art. 23, § 3º, da Lei nº 14.790/2023 e arts. 3º a 5º da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024). Prática abusiva na manutenção do acesso e na retenção de valores (art. 39, IV, V e VIII, do CDC). Nulidade das cláusulas que atribuem ao apostador a integralidade do risco (art. 51, I, IV e XV, do CDC). Cobrança indevida contrária à boa-fé objetiva, sem engano justificável. Repetição do indébito em dobro (art. 42, parágrafo único, do CDC; Tema 929/STJ), com restituição simples subsidiária. Base de cálculo pelas perdas líquidas, sem dedução de bônus, com correção e juros desde cada débito. Direitos individuais homogêneos, com condenação genérica e liquidação coletiva (arts. 95, 97, 98 e 100 do CDC). Autonomia em relação ao dano moral coletivo e possibilidade de cumulação. Encaminhamento à AGU.

**1. RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de Nota Técnica Complementar à Nota Técnica nº 34/2026/Gab-DPDC/DPDC/SENACON/MJ (SEI nº 037030916), que encaminhou à Advocacia-Geral da União subsídios técnicos e jurídicos para a avaliação do ajuizamento de ação coletiva em face dos agentes operadores Betano, bet365, Superbet, Sportingbet e Esportes da Sorte, diante de indícios de descumprimento de deveres relacionados ao jogo responsável e à proteção da saúde mental dos consumidores, com sugestão de reparação por dano moral coletivo.

1.2. Na análise realizada, reconheceu-se que as apostas realizadas por pessoa diagnosticada com ludopatia são nulas de pleno direito, nos termos do art. 26, inciso VI e § 1º, da Lei nº 14.790, de 2023. Reconheceu-se, ainda, a abusividade da recusa de restituição dos valores com fundamento em cláusula dos Termos e Condições, à luz do art. 51, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor. Não foi examinada, contudo, a consequência patrimonial decorrente dessas constatações, especialmente quanto à restituição dos valores indevidamente retidos pelas operadoras.

1.3. A presente Nota Técnica tem por objeto examinar o cabimento da restituição em dobro dos valores apostados por pessoas legalmente impedidas de realizar apostas. A análise parte de duas circunstâncias juridicamente autônomas e complementares. A primeira consiste na nulidade das apostas realizadas em desacordo com a vedação legal, da qual decorre o dever de recomposição patrimonial das partes ao estado anterior. A segunda refere-se à abusividade da conduta da operadora que, estando legalmente obrigada a impedir a realização da aposta, permite a operação e retém os valores correspondentes, em violação ao art. 39, incisos IV, V e VIII, do Código de Defesa do Consumidor, circunstância que atrai a repetição do indébito em dobro prevista no art. 42, parágrafo único, do mesmo



Código.

## **2. DA NULIDADE DAS APOSTAS REALIZADAS POR PESSOA IMPEDIDA**

### **2.1. Fundamento legal e natureza da nulidade:**

2.1.1. O art. 26 da Lei nº 14.790/2023 veda a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de pessoa diagnosticada com ludopatia por laudo de profissional de saúde mental habilitado (inciso VI), bem como das demais pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda (inciso VII). O § 1º do mesmo artigo estabelece que são nulas de pleno direito as apostas realizadas em desacordo com essas vedações.

2.1.2. A nulidade decorre de comando legal expresso e integra o núcleo protetivo do regime das apostas de quota fixa. Sua finalidade é a proteção da saúde de pessoa acometida por condição clínica reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (CID-11, 6C50), cuja vulnerabilidade justificou a própria vedação legal. A norma concretiza, no mercado de apostas, o direito básico do consumidor à proteção da vida, da saúde e da segurança contra os riscos provocados no fornecimento de serviços considerados perigosos ou nocivos (art. 6º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor).

2.1.3. Trata-se, por isso, de norma de ordem pública e interesse social, na mesma linha das normas de proteção do consumidor (art. 1º do CDC). Ela não pode ser afastada pela vontade das partes, pelos Termos e Condições da plataforma ou pela conduta posterior do apostador. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 confirma essa orientação ao incluir, no conceito de jogo responsável, a prevenção e a mitigação das consequências negativas à saúde mental do apostador decorrentes de dependência, compulsão ou qualquer transtorno associado ao jogo (art. 2º, inciso I, alínea "b", item 1).

2.1.4. A vedação alcança também a participação indireta e por interposta pessoa. A utilização de conta de terceiro ou de qualquer outro expediente para contornar o impedimento não afasta a nulidade das apostas correspondentes.

### **2.2. Dever de cuidado reforçado e rastreabilidade dos padrões de comportamento compulsivo:**

2.2.1. A proteção conferida pelo art. 26 da Lei nº 14.790/2023 não se esgota na vedação formal. Ela se insere em regime no qual o agente operador está sujeito a dever de cuidado reforçado, cuja intensidade é proporcional à natureza do risco explorado e à vulnerabilidade de seu público. Esse dever decorre, de um lado, do Código de Defesa do Consumidor: do princípio da vulnerabilidade e da boa-fé objetiva (art. 4º, incisos I e III), do dever de segurança e de efetiva prevenção de danos (arts. 6º, incisos I e VI, 8º e 9º) e da responsabilidade objetiva pelo serviço que não oferece a segurança legitimamente esperada (art. 14). De outro, decorre dos deveres específicos de jogo responsável previstos na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024.

2.2.2. A intensidade do dever é agravada pela condição do público exposto. Como registrado na Nota Técnica nº 34/2026, a prevalência de comportamento de risco concentra-se em grupos que se aproximam da categoria de hipervulnerabilidade reconhecida pela doutrina consumerista. Em relação a esses consumidores, o art. 39, inciso IV, do CDC veda ao fornecedor prevalecer-se de sua fraqueza em razão da saúde ou da condição social.

2.2.3. A Lei nº 14.790/2023 determinou que a regulamentação do Ministério da Fazenda tornasse obrigatório o desenvolvimento, pelos agentes operadores, de sistemas e processos eficazes para monitorar a atividade do apostador e identificar danos ou danos potenciais associados ao jogo, desde a abertura da conta. Entre os critérios estão os gastos do apostador e seus padrões, o tempo de jogo, os indicadores de comportamento e o contato iniciado pelo próprio apostador (art. 23, § 3º).

2.2.4. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 converte esse comando em obrigações concretas. O art. 3º impõe ao agente operador atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas, a fim de prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico (inciso I, alínea "b"). O art. 4º impõe-lhe três deveres: acompanhar o comportamento dos apostadores quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico (inciso VI); sugerir, independentemente de solicitação, limites



prudenciais, alertas, bloqueios, autoteste ou autoexclusão, de acordo com a classificação de perfil prevista em sua política de jogo responsável (inciso VII); e suspender o uso do sistema de apostas pelos apostadores em risco alto (inciso VIII). O art. 5º exige que essa política preveja ferramentas analíticas e metodologia de classificação e análise de dados para acompanhar e avaliar os perfis de risco dos apostadores (inciso III).

2.2.5. A remissão do art. 4º, inciso VIII, à política de jogo responsável do operador não converte a suspensão em faculdade. A política é obrigatória, deve conter metodologia de classificação de risco (art. 5º, III) e deve refletir de maneira fidedigna o funcionamento real do sistema de apostas (art. 3º, IV). A regulamentação pressupõe, portanto, que o operador classifique seus usuários por perfil de risco e aja a partir dessa classificação, independentemente de qualquer iniciativa do consumidor.

2.2.6. Esses deveres são exequíveis porque os padrões de comportamento compulsivo são rastreáveis. Em ambiente digital, cada operação é registrada em tempo real e vinculada a conta identificada por CPF: depósitos, apostas, saques, cancelamentos de saque, horários de acesso e duração das sessões. A partir desses registros, o operador dispõe dos elementos necessários para identificar marcadores objetivos de jogo problemático, entre os quais:

- a) aumento da frequência de acessos e de depósitos, especialmente em intervalos curtos;
- b) depósitos sucessivos logo após perdas, característicos da perseguição de perdas;
- c) escalada progressiva dos valores apostados;
- d) sessões prolongadas ou recorrentes em horários noturnos;
- e) incompatibilidade entre o volume movimentado e o perfil socioeconômico declarado ou inferível do apostador.

2.2.7. Esses marcadores são compatíveis com os elementos que a Nota Técnica nº 34/2026 apontou como pertinentes para avaliar a efetividade dos mecanismos de jogo responsável.

2.2.8. A assimetria é, portanto, estrutural. O consumidor em quadro de jogo compulsivo tem sua capacidade de autopercepção e de autoproteção comprometida pela própria condição. Medidas que dependam exclusivamente de sua iniciativa, como a autoexclusão, tendem a ser acionadas tardiamente, quando acionadas. O agente operador, ao contrário, dispõe de visão integral e contínua do comportamento do apostador e tem o dever regulamentar de utilizá-la para fins de proteção.

2.2.9. Desse regime decorrem duas consequências para a presente análise. A primeira é que, comunicado o diagnóstico, o operador não pode alegar dificuldade em identificar a conta, avaliar sua movimentação ou interromper o acesso, pois dispõe de todos os meios para fazê-lo de imediato. A segunda é que, mesmo antes da comunicação, a existência de marcadores de risco que o monitoramento obrigatório deveria ter detectado afasta a alegação de desconhecimento da vulnerabilidade do apostador. Essa circunstância é relevante para a qualificação da conduta como abusiva e para o regime da restituição em dobro.

### 2.3. **Ciência do diagnóstico pelo agente operador:**

2.3.1. O art. 8º da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, com as alterações posteriores, impõe ao agente operador o dever de impedir o cadastro e o uso do sistema de apostas pelas pessoas nele enumeradas. O dever alcança usuários já cadastrados, independe de pedido de autoexclusão e pressupõe o conhecimento da condição do apostador pelo agente operador, conforme já assentado na Nota Técnica nº 34/2026.

2.3.2. Nem a lei nem a regulamentação estabelecem forma especial para essa ciência. A redação do art. 8º é esclarecedora. O inciso VII condiciona o impedimento decorrente de decisão administrativa ou judicial à notificação formal do agente operador. O inciso VI, relativo à pessoa diagnosticada com ludopatia, não contém essa condicionante. A diferença de redação entre incisos contíguos indica que, na hipótese de diagnóstico, não se exige notificação formal: basta que a condição tenha chegado ao conhecimento do operador. Essa leitura é a que melhor se compatibiliza com o princípio da



vulnerabilidade (art. 4º, inciso I, do CDC) e com a finalidade protetiva do jogo responsável (art. 2º, inciso I, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024). Exigir formalidade não prevista em norma, de consumidor cuja condição de saúde compromete justamente a capacidade de autoproteção, esvaziaria a vedação legal.

2.3.3. Considera-se, assim, que o agente operador tem ciência do diagnóstico a partir da comunicação feita pelo consumidor, ou por quem o represente, por qualquer meio apto a levar a informação ao seu conhecimento. Estão incluídos, entre outros, os canais de atendimento da própria plataforma (chat, correio eletrônico, formulários e serviço de atendimento ao consumidor), a notificação extrajudicial, a reclamação registrada em plataformas públicas como o Consumidor.gov.br e as reclamações perante os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Se a comunicação não vier acompanhada do laudo, cabe ao operador, no exercício do dever de cuidado reforçado, solicitá-lo e suspender preventivamente o acesso. Sua inércia não pode ser invocada em seu próprio benefício.

2.3.4. Essa conclusão é reforçada pela boa-fé objetiva que orienta as relações de consumo (art. 4º, inciso III, do CDC). Os agentes operadores utilizam seus canais de atendimento para receber solicitações dos consumidores e adotar providências sobre as contas, inclusive bloqueios e encerramentos. Não podem, por coerência, recusar a esses mesmos canais aptidão para lhes dar ciência do impedimento. Seria contraditório admitir que determinado meio de comunicação fosse suficiente para o bloqueio da conta e insuficiente para a restituição dos valores correspondentes.

2.3.5. Conclui-se que a comunicação do diagnóstico ao agente operador, por qualquer meio, constitui o marco a partir do qual a ciência do impedimento é incontroversa, sem prejuízo da adoção de marco anterior, mais favorável ao consumidor, quando as circunstâncias demonstrarem que o operador conhecia ou deveria conhecer sua condição. Os registros dessa comunicação e da movimentação da conta permanecem, em regra, sob o domínio do operador. Por isso, sua demonstração corresponde à hipótese de facilitação da defesa do consumidor prevista no art. 6º, inciso VIII, do CDC.

#### 2.4. Efeitos da nulidade:

2.4.1. A nulidade de pleno direito prevista no art. 26, § 1º, da Lei nº 14.790/2023 priva as apostas de qualquer efeito e retira do agente operador o título jurídico para reter os valores recebidos. A consequência necessária é a restituição desses valores ao consumidor. Essa consequência concretiza o direito básico à efetiva reparação de danos patrimoniais (art. 6º, inciso VI, do CDC) e se articula, por força do diálogo de fontes previsto no art. 7º do CDC, com a regra geral segundo a qual a invalidade do negócio impõe o retorno das partes ao estado anterior (art. 182 do Código Civil).

2.4.2. Nenhuma cláusula dos Termos e Condições pode afastar ou limitar essa restituição. São nulas de pleno direito as cláusulas que exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor ou impliquem renúncia de direitos pelo consumidor (art. 51, inciso I, do CDC), que estabeleçam obrigações iníquas ou coloquem o consumidor em desvantagem exagerada (inciso IV) e que estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor (inciso XV). Cláusulas que atribuam ao apostador a integralidade do risco financeiro da atividade enquadram-se nessas hipóteses e são ineficazes para impedir a restituição.

2.4.3. No retorno ao estado anterior, os prêmios eventualmente pagos ao consumidor em apostas igualmente nulas devem ser considerados na apuração, para evitar o enriquecimento de qualquer das partes.

2.4.4. Por decorrerem da mesma vedação legal e da mesma sistemática de operação, as pretensões restitutórias dos consumidores atingidos têm origem comum. Constituem, assim, direitos individuais homogêneos (art. 81, parágrafo único, inciso III, do CDC), passíveis de tratamento uniforme em relação a todas as apostas que se enquadrem na hipótese legal.

### 3. DA ABUSIVIDADE DA CONDUTA DOS AGENTES OPERADORES

3.1. Fornecimento do serviço em desacordo com normas expedidas pelos órgãos competentes:



3.1.1. A nulidade das apostas realizadas por pessoa impedida incide no plano da validade e fundamenta a restituição dos valores, independentemente da qualificação da conduta do agente operador. A análise da conduta, contudo, tem relevância própria. Ela permite verificar se a manutenção do acesso e a retenção dos valores, após a ciência do impedimento ou diante de marcadores de risco rastreáveis, constituem também prática abusiva à luz do Código de Defesa do Consumidor e da legislação setorial.

3.1.2. As duas perspectivas são complementares. A nulidade responde à pergunta sobre se o agente operador podia receber os valores. A abusividade responde à pergunta sobre como os recebeu e reteve: se o fez em desconformidade com deveres legais e regulamentares que conhecia ou deveria conhecer, em violação à boa-fé objetiva. É essa segunda qualificação que repercute no regime da restituição, notadamente quanto ao cabimento da repetição em dobro.

3.1.3. O art. 39, inciso VIII, do CDC veda ao fornecedor colocar no mercado de consumo qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes. No mercado de apostas de quota fixa, essas normas compreendem a vedação legal de participação de pessoa diagnosticada com ludopatia (art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790/2023) e o dever regulamentar de impedir o cadastro e o uso do sistema por essa pessoa (art. 8º, inciso VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024). Compreendem também os deveres de acompanhar o comportamento dos apostadores e de suspender o uso do sistema por aqueles em risco alto de dependência e de transtornos do jogo patológico (art. 4º, incisos VI e VIII, da mesma Portaria).

3.1.4. A manutenção do acesso após a comunicação do diagnóstico, com o processamento de novos depósitos e apostas, configura fornecimento do serviço em desacordo com essas normas. Não se trata de falha operacional isolada. O agente operador, ciente do impedimento e dotado de meios técnicos para efetivá-lo de imediato, mantém em funcionamento, em favor de pessoa legalmente impedida, serviço que a lei proíbe prestar-lhe.

3.1.5. A mesma qualificação alcança a omissão diante de marcadores de risco rastreáveis. A regulamentação impõe ao operador classificar os apostadores por perfil de risco e suspender o uso do sistema pelos classificados em risco alto (arts. 4º, incisos VII e VIII, e 5º, inciso III, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024). Quando o monitoramento obrigatório deixa de ser realizado, ou é realizado sem as consequências que a norma determina, o serviço é prestado em desacordo com a regulamentação, ainda que não tenha havido comunicação do diagnóstico.

## 3.2. **Prevalhecimento da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde:**

3.2.1. O art. 39, inciso IV, do CDC veda ao fornecedor prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços. A hipótese se ajusta com precisão à conduta examinada. O transtorno do jogo caracteriza-se justamente pelo prejuízo do controle sobre a prática de apostar e pela continuidade do comportamento apesar das consequências negativas.

3.2.2. Ao manter o acesso de consumidor cujo diagnóstico conhece, o agente operador não se limita a deixar de protegê-lo. Obtém proveito econômico da mesma condição de saúde que a lei identificou como causa de impedimento. Cada nova aposta aceita após a ciência do diagnóstico resulta, em alguma medida, do comprometimento da capacidade de autocontrole que o próprio operador sabe existir. Essa é a situação que o art. 39, inciso IV, visa coibir.

3.2.3. A abusividade é agravada quando, além de manter o acesso, o agente operador adota condutas ativas de estímulo à continuidade das apostas, como o envio de bônus, rodadas gratuitas, ofertas condicionadas a novos depósitos ou comunicações promocionais. A Nota Técnica nº 34/2026 registrou a recorrência dessas práticas em relação a consumidores que se encontravam em quadro de comportamento compulsivo. Nessas hipóteses, a conduta deixa de ser apenas omissiva e passa a ser comissiva: o operador não apenas tolera, mas incentiva a exposição de consumidor vulnerável ao risco que a lei buscou afastar.

3.2.4. Essas condutas atraem também a incidência de outros dispositivos. O art. 6º, inciso IV, do



CDC assegura proteção contra métodos comerciais coercitivos ou desleais. O art. 37, § 2º, qualifica como abusiva a publicidade capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, por sua vez, impõe ao agente operador diligência em toda ação de publicidade, propaganda e marketing, a fim de prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico (art. 3º, inciso I, alíneas "a" e "b"). Somam-se a esses dispositivos as restrições legais à concessão de bonificações e vantagens prévias para a realização de apostas, cujo alcance já foi objeto da atuação administrativa da Secretaria Nacional do Consumidor.

**3.3. Retenção dos valores com fundamento em cláusulas abusivas:**

3.3.1. A abusividade se manifesta também no momento posterior, quando o consumidor pleiteia a devolução dos valores. A recusa de restituição fundada em cláusulas dos Termos e Condições que atribuem ao apostador a integralidade do risco financeiro da atividade não encontra amparo no ordenamento.

3.3.2. Essas cláusulas são nulas de pleno direito, nos termos do art. 51 do CDC, por impossibilitarem ou exonerarem a responsabilidade do fornecedor (inciso I), por colocarem o consumidor em desvantagem exagerada (inciso IV) e por estarem em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor (inciso XV). O § 1º do mesmo artigo presume exagerada a vantagem que ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence e a que restringe direitos inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio. Uma cláusula que permita ao operador reter valores recebidos de pessoa legalmente impedida de apostar contraria frontalmente a finalidade da vedação do art. 26 da Lei nº 14.790/2023 e o conceito de jogo responsável adotado pela regulamentação.

3.3.3. A invocação dessas cláusulas para negar a restituição caracteriza, ainda, a exigência de vantagem manifestamente excessiva, vedada pelo art. 39, inciso V, do CDC. O agente operador pretende conservar, com base em disposição contratual inválida, o proveito econômico obtido em operações que a lei declara nulas e que ele próprio estava obrigado a impedir.

**3.4. Gradação da conduta e repercussão sobre a restituição:**

3.4.1. A análise permite distinguir duas situações, de gravidade crescente:

|                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Omissão<br/>diante de<br/>marcadores<br/>de risco<br/>rastreadáveis</b>                                       | O agente operador deixa de acompanhar o comportamento do apostador, de classificá-lo por perfil de risco ou de suspender o uso do sistema quando a regulamentação o exige. A conduta configura prestação do serviço em desacordo com a regulamentação (art. 39, inciso VIII, do CDC) e revela que o operador dispunha de elementos para conhecer a vulnerabilidade do consumidor.                                                                                                             |
| <b>Manutenção<br/>do acesso e<br/>retenção dos<br/>valores após<br/>a<br/>comunicação<br/>do<br/>diagnóstico</b> | O agente operador, ciente do impedimento legal, continua a processar depósitos e apostas e, posteriormente, recusa a restituição com base em cláusulas nulas. A conduta acumula a violação da vedação legal e regulamentar (art. 39, inciso VIII), o prevailecimento da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde (art. 39, inciso IV) e a exigência de vantagem manifestamente excessiva (art. 39, inciso V). A gravidade aumenta quando há estímulos comerciais ativos no mesmo período. |

3.4.2. Em ambas as situações, e com especial intensidade na segunda, a retenção dos valores não decorre de equívoco escusável, mas de conduta contrária aos deveres legais e regulamentares e à boa-fé objetiva que orienta as relações de consumo (art. 4º, inciso III, do CDC). Essa qualificação constitui o pressuposto para o exame da repetição do indébito em dobro.



#### 4. DA REPETIÇÃO DO INDÉBITO

##### 4.1. Da conduta contrária à boa-fé objetiva e da inexistência de engano justificável:

4.1.1. O art. 42, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor assegura ao consumidor cobrado em quantia indevida o direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.

4.1.2. A regra tem dupla função. Recompõe o patrimônio do consumidor e, ao mesmo tempo, desestimula a cobrança indevida, retirando do fornecedor o incentivo econômico para reter valores que sabe ou deveria saber não lhe pertencerem. Essa segunda função é especialmente relevante em mercados nos quais o proveito obtido com a cobrança indevida, multiplicado por grande número de consumidores, pode superar o custo de eventuais restituições simples.

4.1.3. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema 929 dos recursos repetitivos, concluído em setembro de 2026, fixou tese vinculante segundo a qual a restituição em dobro do indébito independe da natureza do elemento volitivo do fornecedor que realizou a cobrança indevida, sendo cabível quando a referida cobrança consubstanciar conduta contrária à boa-fé objetiva. Afastou-se, assim, a exigência de demonstração de má-fé do fornecedor.

4.1.4. O entendimento aplica-se indistintamente a todas as relações de consumo, sem modulação temporal de efeitos. A tese estabelece, ainda, que a demonstração da omissão ou da recusa do fornecedor, como em resposta a pedido informal e prévio do consumidor apontando a irregularidade da cobrança, constitui indício suficiente para embasar a pretensão de repetição em dobro, e que cabe ao fornecedor demonstrar que não agiu de forma desleal ou descuidada. Esses parâmetros ajustam-se diretamente à situação examinada, em que o consumidor comunica ao agente operador, por qualquer meio, o diagnóstico de ludopatia, e o operador mantém o acesso ou recusa a restituição.

4.1.5. Nessa orientação, o fornecedor só se exime da restituição em dobro se demonstrar a ocorrência de engano justificável. O ônus dessa demonstração é seu, pois se trata de hipótese excludente prevista no próprio dispositivo legal.

4.1.6. No mercado de apostas de quota fixa, a relação de consumo se desenvolve por meio de conta mantida pelo agente operador, na qual o consumidor deposita recursos e da qual o operador debita o valor de cada aposta realizada. Cada débito corresponde à exigência, pelo fornecedor, do preço do serviço de aposta. Quando a aposta é nula de pleno direito, o débito correspondente constitui cobrança de quantia indevida, pois o operador exige e retém o preço de serviço que estava legalmente proibido de prestar.

4.1.7. A caracterização da cobrança não depende de procedimento formal de exigência do crédito. A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça aplica o art. 42, parágrafo único, do CDC aos débitos e descontos indevidos realizados diretamente pelo fornecedor sobre recursos do consumidor sob sua gestão, como ocorre em contas e benefícios. A lógica é idêntica à dos débitos promovidos pelo agente operador sobre o saldo da conta do apostador.

4.1.8. A caracterização é reforçada quando o agente operador adota condutas ativas de solicitação de novos pagamentos. O envio de bônus, ofertas ou comunicações promocionais condicionadas a novos depósitos, dirigidas a consumidor impedido de apostar, constitui exigência direta de valores que o operador não poderia receber. Nessas hipóteses, a cobrança indevida não é apenas o efeito da manutenção do acesso: é o objeto da própria iniciativa comercial do fornecedor.

4.1.9. A retenção dos valores e a recusa de restituição, fundadas em cláusulas dos Termos e Condições que atribuem ao apostador a integralidade do risco, completam o quadro. O fornecedor não apenas recebe quantia indevida, mas resiste à sua devolução com fundamento em disposição contratual nula.

4.1.10. A manutenção do acesso de pessoa diagnosticada com ludopatia após a comunicação do diagnóstico, o processamento de depósitos e apostas nesse período e a retenção dos valores correspondentes configuram prática abusiva. Essa prática viola a vedação legal e regulamentar de participação (art. 39, inciso VIII, do CDC), implica prevailecimento da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde (art. 39, inciso IV) e traduz exigência de vantagem manifestamente excessiva (art. 39, inciso



V).

4.1.11. Conduta que se enquadra nessas hipóteses é, por definição, contrária à boa-fé objetiva que orienta as relações de consumo (art. 4º, inciso III, do CDC). Estão presentes, portanto, os pressupostos da restituição em dobro segundo a orientação do Superior Tribunal de Justiça, independentemente de qualquer indagação sobre a intenção do agente operador.

4.1.12. O engano justificável pressupõe dúvida razoável, de fato ou de direito, que torne escusável a cobrança indevida. Nenhuma dessas hipóteses se verifica na situação examinada.

4.1.13. Não há dúvida de direito. A vedação de participação de pessoa diagnosticada com ludopatia decorre de disposição legal expressa, acompanhada da cominação de nulidade de pleno direito (art. 26, inciso VI e § 1º, da Lei nº 14.790/2023), e o dever de impedir o cadastro e o uso do sistema está previsto expressamente na regulamentação (art. 8º, inciso VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024). O agente operador exerce atividade sujeita a autorização e a regime regulatório específico, cujo conhecimento lhe é exigível como condição da própria exploração da atividade.

4.1.14. Não há dúvida de fato. Tomada como marco a comunicação do diagnóstico, a restituição alcança as apostas realizadas após esse momento, a partir do qual o agente operador tem ciência do impedimento. Além disso, o operador dispõe de registro integral e em tempo real da movimentação da conta e está obrigado a monitorar o comportamento do apostador e a classificá-lo por perfil de risco (art. 3º, incisos VI a VIII, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024). O operador está obrigado a monitorar o comportamento do apostador e a classificá-lo por perfil de risco (arts. 4º, incisos VI a VIII, e 5º, inciso III, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024). A continuidade dos débitos após a comunicação não pode ser atribuída a desconhecimento, mas à ausência de providências que estavam ao seu alcance e que lhe eram exigíveis.

4.1.15. A presença de marcadores de risco rastreáveis antes mesmo da comunicação reforça essa conclusão. Quando o monitoramento obrigatório indicava padrão compatível com jogo problemático, a posterior comunicação do diagnóstico apenas confirmou vulnerabilidade que o agente operador já tinha, ou deveria ter, identificado.

#### 4.2. Autonomia da restituição:

4.2.1. Sendo nulas as apostas realizadas após a comunicação do diagnóstico, a integralidade dos valores nelas debitados constitui quantia indevida. A restituição em dobro incide sobre as perdas líquidas do consumidor no período, isto é, sobre os valores debitados a título de aposta, deduzidos os prêmios efetivamente pagos em apostas igualmente nulas, acrescidos de correção monetária e juros legais, nos termos do art. 42, parágrafo único, do CDC.

4.2.2. A restituição em dobro não se confunde com a reparação por dano moral coletivo. Esta tutela a dimensão difusa e coletiva da lesão à saúde mental de número indeterminado de consumidores e tem fundamento no art. 6º, inciso VI, do CDC e no art. 1º, caput, da Lei nº 7.347/1985. Aquela recompõe o patrimônio individual de cada consumidor atingido e tem natureza de direito individual homogêneo (art. 81, parágrafo único, inciso I, do CDC). As duas medidas têm fundamentos, titulares e finalidades distintos e são, portanto, cumuláveis.

4.2.3. Conclui-se que os valores debitados em apostas realizadas por pessoa diagnosticada com ludopatia, após a comunicação do diagnóstico ao agente operador por qualquer meio, constituem cobrança indevida decorrente de conduta contrária à boa-fé objetiva, sem que se configure engano justificável. Estão presentes, assim, os pressupostos da repetição do indébito em dobro prevista no art. 42, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor.

### 5. DA BASE DE CÁLCULO DOS VALORES A RESTITUIR

5.1. A definição do marco a partir do qual os valores devem ser restituídos deve orientar-se pelo princípio da vulnerabilidade do consumidor (art. 4º, inciso I, do CDC), que no mercado de apostas assume intensidade qualificada. O consumidor em quadro de transtorno do jogo tem comprometida



justamente a capacidade de reconhecer sua condição e buscar proteção em tempo hábil. O agente operador, ao contrário, dispõe do registro integral de sua movimentação e está obrigado a monitorá-la.

5.2. Diante dessa assimetria, havendo mais de um marco juridicamente sustentável, deve prevalecer o mais favorável ao consumidor. São possíveis, entre outros, a data do laudo, quando os marcadores de risco disponíveis ao operador permitiam identificar a condição do apostador; a data em que o padrão de utilização da conta passou a indicar risco alto de dependência, quando a regulamentação já impunha a suspensão do uso do sistema (art. 4º, inciso VIII, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024); e a data da primeira comunicação do diagnóstico, por qualquer meio, a partir da qual a ciência do operador é incontroversa. A definição do marco em cada caso dependerá dos elementos de prova, que permanecem, em regra, sob o domínio do próprio operador.

5.3. Quanto ao valor, o critério que melhor traduz o prejuízo efetivo do consumidor é o das perdas líquidas: os valores debitados em apostas a partir do marco temporal, deduzidos os prêmios creditados em razão dessas mesmas apostas, igualmente nulas. O resultado equivale aos depósitos realizados no período, deduzidos os saques recebidos e o saldo remanescente. Essa forma de cálculo tem a vantagem de poder ser conferida com os registros das instituições financeiras e de pagamento, sem dependência exclusiva dos dados do operador. O saldo existente na conta na data do marco pertence ao consumidor e deve ser devolvido integralmente, por não constituir indébito.

5.4. Há também fundamento para critério mais amplo. Como cada débito de aposta nula constitui, isoladamente, cobrança indevida, a dobra do art. 42, parágrafo único, do CDC poderia incidir sobre a totalidade dos valores debitados, com dedução apenas simples dos prêmios, que não são pagamentos feitos pelo consumidor. O resultado é sensivelmente superior em padrões de uso compulsivo, nos quais os mesmos recursos são apostados repetidas vezes. Esse critério tende, porém, a enfrentar maior resistência, sob o argumento de que computaria mais de uma vez os recursos reinvestidos. O critério das perdas líquidas oferece maior segurança quanto à correspondência com o prejuízo efetivo.

5.5. Os bônus, rodadas gratuitas e créditos promocionais não integram a base de cálculo, pois não correspondem a recursos desembolsados pelo consumidor. Tampouco podem ser deduzidos do montante devido. Sua concessão a consumidor impedido de apostar constitui, ela própria, prática abusiva, e admitir a dedução permitiria ao operador reduzir a restituição na exata proporção dos estímulos com que induziu o consumidor a continuar apostando.

5.6. A correção monetária deve incidir desde cada débito, como simples recomposição do valor da moeda. Os juros legais, previstos no próprio art. 42, parágrafo único, do CDC, devem seguir os índices da legislação vigente. Como a nulidade das apostas afasta a existência de vínculo contratual válido que justifique a retenção, sustenta-se a incidência dos juros desde cada débito, e não apenas a partir da citação.

5.7. Todos os dados necessários à apuração estão registrados nos sistemas do agente operador: comunicações recebidas, registros de monitoramento e classificação de risco, depósitos, apostas, prêmios, saques, bônus e saldo. Essa assimetria corresponde à hipótese de facilitação da defesa do consumidor prevista no art. 6º, inciso VIII, do CDC, com a atribuição ao operador do ônus de apresentar o histórico integral da conta. A exigência é reforçada pelo direito de acesso do consumidor aos registros de consumo arquivados sobre ele (art. 43 do CDC). Na falta ou insuficiência desses registros, a apuração deve valer-se das informações disponíveis ao consumidor, como comprovantes de transferência e extratos bancários, sem que a omissão do fornecedor possa reverter em seu benefício.

5.8. A fixação coletiva desses parâmetros, com posterior apuração individual, é compatível com a natureza de direitos individuais homogêneos, com condenação genérica, liquidação e execução coletivas (arts. 95, 97, 98 e 100 do CDC).

## **6. DAS MEDIDAS REPARATÓRIAS COMPATÍVEIS COM A ANÁLISE**

6.1. As conclusões desta Nota são compatíveis com a adoção, no âmbito de tutela coletiva, das seguintes medidas reparatórias, complementares às já indicadas na Nota Técnica nº 34/2026:



- a) declaração de nulidade de pleno direito das apostas realizadas por pessoa diagnosticada com ludopatia a partir do marco temporal mais favorável ao consumidor (art. 26, inciso VI e § 1º, da Lei nº 14.790/2023), bem como da ineficácia das cláusulas dos Termos e Condições que atribuam ao apostador a integralidade do risco financeiro ou limitem a restituição (art. 51, incisos I, IV e XV, do CDC);
- b) condenação dos agentes operadores à restituição em dobro dos valores debitados nessas apostas (art. 42, parágrafo único, do CDC), acrescidos de correção monetária e juros legais desde cada débito, sem dedução de bônus ou créditos promocionais;
- c) subsidiariamente, caso se entenda ausente algum dos pressupostos da repetição em dobro, restituição simples dos mesmos valores, que decorre diretamente da nulidade das apostas e independe da qualificação da conduta do agente operador;
- d) condenação genérica, com fixação dos parâmetros de cálculo e do marco temporal (art. 95 do CDC), seguida de liquidação e execução pelos consumidores ou pelos legitimados coletivos (arts. 97 e 98) e de ampla divulgação da decisão para viabilizar a habilitação dos interessados (art. 94);
- e) decorrido um ano sem habilitação em número compatível com a gravidade do dano, liquidação e execução pelos legitimados, com destinação do produto ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (art. 100 do CDC).

6.2. A divulgação e o mecanismo do art. 100 têm especial relevância no caso. A baixa habilitação é previsível em público com dificuldade de autoproteção e não pode resultar na manutenção do proveito econômico obtido com a conduta ilícita.

6.3. As medidas restitutórias não se confundem com a reparação por dano moral coletivo sugerida na Nota Técnica nº 34/2026, nem a substituem. A restituição recompõe o patrimônio individual de cada consumidor. O dano moral coletivo tutela a dimensão difusa da lesão à saúde mental de número indeterminado de pessoas. As medidas são cumuláveis e não comportam compensação entre si.

## 7. CONCLUSÃO

7.1. Os elementos examinados nesta Nota permitem as seguintes conclusões:

- I - as apostas realizadas por pessoa diagnosticada com ludopatia são nulas de pleno direito (art. 26, inciso VI e § 1º, da Lei nº 14.790/2023), e o agente operador não possui título jurídico para reter os valores correspondentes;
- II - o agente operador está sujeito a dever de cuidado reforçado, e os padrões de comportamento compulsivo são rastreáveis a partir dos registros que ele próprio mantém e está obrigado a monitorar (art. 23, § 3º, da Lei nº 14.790/2023 e arts. 3º a 5º da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024);
- III - a ciência do diagnóstico pelo agente operador não depende de forma especial e se configura com a comunicação feita por qualquer meio, sem prejuízo da adoção de marco anterior, mais favorável ao consumidor, quando o operador conhecia ou deveria conhecer sua condição;
- IV - a manutenção do acesso, o processamento de apostas e a retenção dos valores a partir desse marco configuram prática abusiva (art. 39, incisos IV, V e VIII, do CDC), agravada quando acompanhada de estímulos comerciais ativos;
- V - essa conduta, contrária à boa-fé objetiva e sem engano justificável, atrai a repetição do indébito em dobro (art. 42, parágrafo único, do CDC), subsistindo, em qualquer hipótese, o dever de restituição simples decorrente da nulidade;
- VI - as medidas restitutórias são autônomas em relação à reparação por dano



moral coletivo e com ela cumuláveis.

7.2. Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Advocacia-Geral da União, em complemento à Nota Técnica nº 34/2026, para subsidiar a avaliação da pertinência e do escopo da tutela judicial coletiva, inclusive quanto às medidas reparatórias aqui indicadas.

**LORENNNA COSTA PEREIRA**

Chefe do Serviço de Análise do Mercado de Consumo

**DANIEL AMARAL NUNES CARNAÚBA**

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Lorennna Costa Pereira**, Chefe do Serviço de Análise de Mercado de Consumo, em 24/09/2026, às 22:06, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **37130695** e o código CRC **AEBDCCC2**.  
O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

