

A EXPANSÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA E O AUMENTO DA VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA NO BRASIL: REGULAÇÃO, PROTEÇÃO SOCIAL E O POSTULADO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

THE EXPANSION OF FIXED-ODDS BETTING AND THE INCREASE IN SOCIOECONOMIC VULNERABILITY IN BRAZIL: REGULATION, SOCIAL PROTECTION, AND THE PRINCIPLE OF HUMAN DIGNITY

LA EXPANSIÓN DE LAS APUESTAS CON CUOTAS FIJAS Y EL AUMENTO DE LA VULNERABILIDAD SOCIOECONÓMICA EN BRASIL: REGULACIÓN, PROTECCIÓN SOCIAL Y EL POSTULADO DE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA

Cyntia Possídio¹, Patrícia de Menezes Brandão²

DOI: 10.54899/dcs.v23i92.6397

Recibido: 30/06/2026 | Aceptado: 23/07/2026 | Publicación en línea: 30/07/2026.

RESUMO

Este artigo analisa o crescimento do mercado de apostas de quota fixa no Brasil e seus efeitos sobre a parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com atenção especial aos beneficiários de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Examina-se, num primeiro momento, o marco regulatório instituído pela Lei nº 14.790/2023, com as exigências impostas aos agentes operadores e os limites fixados à publicidade do setor. Em seguida, percorre-se o conjunto de ações diretas de inconstitucionalidade em curso no Supremo Tribunal Federal, que discutem a compatibilidade dessa legislação com a proteção da dignidade da pessoa humana e com a função social dos benefícios assistenciais. Analisam-se, por fim, as medidas administrativas editadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda para restringir a participação de beneficiários de programas sociais nesse mercado, e os limites dessa política diante de dados que indicam o crescimento contínuo do volume de recursos movimentado pelas apostas entre as camadas de menor renda. Conclui-se pela necessidade de um sistema regulatório que combine a restrição de acesso com medidas de educação financeira e apoio psicossocial, sob pena de a proteção formal não alcançar a efetiva redução da vulnerabilidade que a motiva.

Palavras-chave: Apostas de Quota Fixa. Vulnerabilidade Socioeconômica. Dignidade da Pessoa Humana. Programas de Transferência de Renda. Regulação.

¹ Mestra em Direito, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, Brasil.
E-mail: cyntia@castrooliveira.adv.br

² Mestra em Direito, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, Brasil.
E-mail: brandaompatricia@gmail.com

ABSTRACT

This paper examines the growth of the fixed-odds betting market in Brazil and its impact on the population in situations of socioeconomic vulnerability, with particular attention to beneficiaries of income transfer programs such as Bolsa Família and the Continuous Cash Benefit. It first analyzes the regulatory framework established by Law No. 14,790/2023, including the requirements imposed on betting operators and the restrictions placed on advertising. It then surveys the direct actions of unconstitutionality pending before the Federal Supreme Court, which address the compatibility of this legislation with the protection of human dignity and the social purpose of welfare benefits. Finally, it analyzes the administrative measures issued by the Secretariat of Prizes and Bets to restrict the participation of social program beneficiaries in this market, considering data that show the continued growth of resources channeled through betting among lower-income groups. It concludes that effective protection requires combining access restrictions with financial education and psychosocial support.

Keywords: Fixed-Odds Betting. Socioeconomic Vulnerability. Human Dignity. Income Transfer Programs. Regulation.

RESUMEN

Este artículo analiza el crecimiento del mercado de las apuestas con cuotas fijas en Brasil y sus efectos sobre el sector de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, prestando especial atención a los beneficiarios de programas de transferencia de ingresos, como «Bolsa Família» y el «Benefício de Prestação Continuada». En primer lugar, se examina el marco normativo establecido por la Ley n.º 14.790/2023, con los requisitos impuestos a los operadores y los límites fijados a la publicidad del sector. A continuación, se repasa el conjunto de recursos directos de inconstitucionalidad en curso ante el Tribunal Supremo Federal, que cuestionan la compatibilidad de dicha legislación con la protección de la dignidad de la persona humana y con la función social de las prestaciones asistenciales. Por último, se analizan las medidas administrativas promulgadas por la Secretaría de Premios y Apuestas del Ministerio de Hacienda para restringir la participación de los beneficiarios de programas sociales en este mercado, así como los límites de dicha política a la luz de los datos que indican un crecimiento continuo del volumen de recursos movidos por las apuestas entre los sectores de menores ingresos. Se concluye que es necesario un sistema regulador que combine la restricción del acceso con medidas de educación financiera y apoyo psicosocial, so pena de que la protección formal no logre la reducción efectiva de la vulnerabilidad que la motiva.

Palabras clave: Apuestas de Cuota Fija. Vulnerabilidad Socioeconómica. Dignidad de la Persona Humana. Programas de Transferencia de Ingresos. Regulación.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

As apostas esportivas de quota fixa deixaram de ser uma atividade marginal no Brasil. Desde que a Lei nº 13.756/2018, sancionada no governo de Michel Temer, classificou essa modalidade como espécie de loteria, o setor aguardava regulamentação específica, o que só ocorreu com a edição da Lei nº 14.790/2023. No intervalo entre a autorização legal e a disciplina regulatória, o mercado de apostas cresceu de forma acentuada, impulsionado pela publicidade maciça veiculada por meio de eventos esportivos, redes sociais e patrocínios a clubes de futebol.

Esse crescimento não se distribuiu de modo uniforme entre as classes sociais. Levantamentos do Banco Central e de institutos de pesquisa independentes indicam que uma parcela expressiva dos recursos movimentados pelas apostas provém de beneficiários de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. O fenômeno levanta uma questão que ultrapassa o direito regulatório setorial: até que ponto a expansão desse mercado compromete a função social de benefícios concebidos para assegurar um mínimo existencial às famílias em situação de pobreza, e que medidas o ordenamento jurídico dispõe para conter esse desvio de finalidade sem comprometer a autonomia dos beneficiários.

O presente artigo propõe-se a analisar essa questão a partir de três eixos. No primeiro, situa-se o conceito de vulnerabilidade socioeconômica e a função social dos programas assistenciais afetados pelo fenômeno das apostas. No segundo, descrevem-se os dados disponíveis sobre o crescimento do setor e o marco normativo estabelecido pela Lei nº 14.790/2023. No terceiro, examina-se o controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal sobre esse marco regulatório, com as medidas cautelares e as normas administrativas editadas para restringir a participação de beneficiários de programas sociais nas apostas, apontando-se os limites dessa política diante da persistência do problema.

VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA E A FUNÇÃO SOCIAL DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A vulnerabilidade não é categoria estranha ao direito brasileiro. O Código de Defesa do Consumidor a consagrou como princípio estruturante das relações de consumo, ao reconhecer, no artigo 4º, inciso I, a vulnerabilidade do consumidor perante o fornecedor. A doutrina

consumerista avançou sobre esse conceito para identificar situações de hipervulnerabilidade, a exemplo dos estudos de Cláudia Lima Marques, nas quais fatores adicionais, como a condição econômica, o baixo grau de escolaridade ou a dependência de auxílio estatal, agravam a posição de desigualdade do sujeito nas relações de mercado.

Esse quadro conceitual é útil para compreender o problema das apostas entre beneficiários de programas sociais. O Bolsa Família e o BPC não são apenas transferências monetárias; constituem instrumentos de concretização do mínimo existencial, entendido pela doutrina constitucionalista, na linha do que sustenta Daniel Sarmento, como o conjunto de condições materiais indispensáveis a uma vida digna. Quando parcela relevante desses recursos é direcionada às apostas, o desvio não afeta apenas o orçamento individual do beneficiário, mas a própria função social do benefício, projetada para garantir segurança alimentar e acesso à saúde e à educação dos dependentes da família assistida.

A hipervulnerabilidade dessa população perante o mercado de apostas decorre de fatores que se somam: a expectativa de ganho financeiro rápido, alimentada por publicidade que associa o jogo a sucesso pessoal; a facilidade de acesso proporcionada pelo pagamento instantâneo via Pix; e a ausência, até período recente, de qualquer mecanismo de controle capaz de diferenciar o apostador comum do beneficiário de programa assistencial. A convergência desses fatores explica por que o crescimento do setor atingiu, de forma desproporcional, justamente o público que os programas sociais buscam proteger.

O CRESCIMENTO DO MERCADO DE APOSTAS E SEUS EFEITOS SOBRE A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Os números disponíveis revelam a dimensão do fenômeno. Segundo estimativa do Banco Central, beneficiários do Bolsa Família gastaram cerca de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) em apostas online somente no mês de agosto de 2024. Pesquisas voltadas ao perfil do apostador nacional apontam que, entre 2018 e 2023, a fatia do orçamento familiar das classes D e E destinada às apostas cresceu de 0,27% para 1,98%, salto que acompanha o próprio ritmo de expansão do setor, hoje estimado em mais de 52 milhões de apostadores no país, conforme dados do Instituto Locomotiva.

Esse volume não parou de crescer após a regulamentação. Em depoimento ao Senado, o secretário-executivo do Banco Central, Rogério de Lucca, informou que os apostadores

brasileiros movimentaram cerca de R\$ 30 bilhões por mês em apostas online entre janeiro e março de 2025, projeção que corresponde a um volume anual superior a R\$ 300 bilhões. Já o Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros, elaborado pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados em conjunto com o Centro Celso Furtado, apurou que as famílias brasileiras tiveram, em 2025, uma perda líquida de R\$ 62,5 bilhões com as apostas, correspondente a 0,68% da renda nacional disponível bruta das famílias, com volume acumulado de transações via Pix associado ao setor que alcançou R\$ 350,97 bilhões no mesmo ano.

O mesmo levantamento aponta que a restrição imposta aos beneficiários do Bolsa Família, em vigor desde outubro de 2025, reduziu o ritmo das transações no período, e ao mesmo tempo indicou maior concentração do setor entre os consumidores de menor renda, sinal de que o problema, embora mitigado por essa medida específica, está longe de equacionado.

A penetração do setor nesse público é reforçada pela estratégia publicitária das operadoras. Levantamento do portal Lance! mostra que 15 dos 20 clubes que disputaram o Campeonato Brasileiro de futebol contaram com casas de apostas como patrocinadoras master, o que garante ao setor acesso permanente a um dos meios de comunicação de massa mais populares do país e funciona como vetor de naturalização do hábito de apostar, inclusive entre públicos de menor capacidade de absorver o risco financeiro envolvido.

O MARCO REGULATÓRIO DA LEI Nº 14.790/2023

A Lei nº 14.790/2023 disciplinou a exploração das apostas de quota fixa, impondo exigências para que pessoas jurídicas se tornem aptas a operar no setor. O artigo 7º condiciona a autorização à observância de requisitos mínimos de capital, conhecimento técnico dos controladores, estrutura de atendimento ao apostador e segurança cibernética, entre outros pontos que a regulamentação do Ministério da Fazenda deveria detalhar.

Quanto à publicidade, o artigo 16 determina que as ações de comunicação e marketing das operadoras observem regulamentação específica, que deve prever avisos de desestímulo ao jogo, ações de conscientização e prevenção ao transtorno do jogo patológico e a proibição de publicidade dirigida a menores de idade. O artigo 17 avança nesse propósito ao vedar, entre outras condutas, que a publicidade veicule afirmações infundadas sobre probabilidades de ganho ou sugira que a aposta constitui alternativa ao emprego ou forma de investimento financeiro, exatamente o discurso que tem atraído beneficiários de programas sociais para o setor.

O artigo 39 tipifica como infração administrativa a exploração de apostas sem autorização, o descumprimento das normas regulamentares e a veiculação de publicidade por operadores não autorizados, sujeitando as empresas a sanções aplicadas pelo órgão fiscalizador. A legislação, portanto, não ignorou os riscos do setor, mas optou por um modelo de responsabilização e restrição de conduta das operadoras, sem estabelecer, nesse primeiro momento, qualquer mecanismo de controle sobre a origem dos recursos utilizados pelos apostadores, lacuna que se tornaria o centro do debate judicial subsequente.

O CONTROLE JURISDICIONAL E AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO AOS BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS SOCIAIS

A compatibilidade da Lei nº 14.790/2023 com a Constituição tornou-se objeto de múltiplas ações no Supremo Tribunal Federal. A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo ajuizou a ADI 7721, sustentando que a legislação, ao popularizar as apostas sem instrumentos eficazes de contenção do vício, favoreceu o endividamento das famílias brasileiras, com impacto mais acentuado sobre as classes de menor poder aquisitivo. O partido Solidariedade ajuizou a ADI 7723, com foco na proteção de pessoas vulneráveis e no pedido de proibição do uso de recursos de programas sociais em apostas. A Procuradoria-Geral da República apresentou a ADI 7749, questionando a suficiência das garantias constitucionais oferecidas pela legislação, ao passo que a competência de municípios para regular loterias é discutida na ADPF 1212.

Relator das principais ações, o ministro Luiz Fux convocou, em novembro de 2024, audiência pública para colher subsídios técnicos sobre os impactos das apostas na saúde mental e no comportamento financeiro dos apostadores. Na mesma ocasião, o Supremo Tribunal Federal confirmou medidas cautelares para impedir novos cadastros de beneficiários de programas sociais nas plataformas de apostas e para suspender publicidade dirigida a crianças e adolescentes, além de antecipar a vigência da portaria SPA/MF nº 1.231/2024, editada pelo Ministério da Fazenda.

A regulamentação administrativa avançou em 1º de outubro de 2025, quando a Secretaria de Prêmios e Apostas publicou a portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e a Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025, que criaram uma base de dados de beneficiários do Bolsa Família e do BPC a ser consultada pelas operadoras no cadastro de usuários e no momento do login, por meio do Sistema de Gestão de Apostas (Sigap) e de seu módulo específico de impedidos. A verificação

passou a ocorrer pelo número do CPF do apostador, independentemente da origem do dinheiro empregado na aposta.

Em dezembro de 2025, contudo, o próprio ministro Luiz Fux suspendeu a determinação de bloqueio de contas já ativas de beneficiários do Bolsa Família e do BPC, mantendo apenas a vedação a novos cadastros, o que permitiu que quem já apostava antes da regra voltasse a fazê-lo. Mais recentemente, o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Edson Fachin, sinalizou ao Ministério da Fazenda a retomada, no segundo semestre de 2026, do julgamento definitivo do conjunto de ações sobre o tema, com data inicialmente prevista para 5 de agosto de 2026.

OS LIMITES DA POLÍTICA DE RESTRIÇÃO E A PERSISTÊNCIA DA VULNERABILIDADE

A arquitetura regulatória construída a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal e das portarias do Ministério da Fazenda representa avanço relevante, mas seus limites já são identificáveis. A restrição opera exclusivamente sobre o cadastro em operadoras autorizadas, de modo que beneficiários impedidos de abrir conta em plataforma licenciada podem recorrer a sites clandestinos, prática que reportagens recentes já identificam como estratégia de contorno da regra. A vedação, portanto, reduz o acesso formal ao mercado regulado sem necessariamente reduzir a exposição do beneficiário ao risco de endividamento e de dependência do jogo.

Soma-se a isso a decisão que permitiu a beneficiários com conta já ativa continuar apostando, o que preserva o problema para uma parcela significativa do público que a própria cautelar original pretendia proteger. O resultado é uma política de contenção que atua mais sobre o fluxo de novos usuários do que sobre o estoque de apostadores já vinculados a plataformas de apostas, diferença que os dados de movimentação financeira registrados em 2025 e 2026, ainda em patamar elevado, tornam evidente.

A tutela da dignidade da pessoa humana, fundamento da proteção que a Constituição confere aos beneficiários de programas assistenciais, exige mais do que a interdição de acesso a um canal específico de aposta. Impõe medidas que atuem sobre as causas da hipervulnerabilidade identificada na segunda seção deste artigo: educação financeira dirigida a esse público, restrição efetiva da publicidade que associa apostas a sucesso pessoal e investimento em estruturas de acolhimento a quadros de compulsão pelo jogo. Sem essas frentes complementares, a restrição

cadastral tende a produzir efeito limitado, deslocando o problema para o mercado informal em vez de resolvê-lo na origem.

CONCLUSÕES

Da análise desenvolvida neste artigo, é possível extrair as seguintes conclusões:

- 1- O crescimento do mercado de apostas de quota fixa no Brasil atingiu, de forma desproporcional, a população beneficiária de programas de transferência de renda, comprometendo a função social de instrumentos concebidos para assegurar um mínimo existencial às famílias em situação de pobreza.
- 2- A Lei nº 14.790/2023 estabeleceu exigências para a operação do setor e limites à publicidade das apostas, mas não previu, em sua redação original, mecanismo de controle sobre a origem dos recursos utilizados pelos apostadores, lacuna que se tornou o centro das ações de inconstitucionalidade em curso no Supremo Tribunal Federal.
- 3- As medidas cautelares e as portarias editadas pelo Ministério da Fazenda a partir de 2024 restringiram o cadastro de novos beneficiários de programas sociais nas plataformas autorizadas, mas a decisão que permitiu a manutenção de contas já ativas, somada à possibilidade de acesso a plataformas clandestinas, revela que a proteção formal ainda não corresponde à efetiva redução da exposição desse público ao risco financeiro e psicossocial das apostas.
- 4- A proteção da dignidade da pessoa humana, nesse contexto, reclama política mais ampla, que combine a restrição de acesso com educação financeira, controle rigoroso da publicidade e estruturas de apoio ao apostador em situação de compulsão, sob pena de o problema social que motivou a regulação permanecer, apenas deslocado para outros canais de acesso ao jogo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PÚBLICA. **Governo conta com as bets para tirar beneficiários das apostas.** Maio de 2026. Disponível em: <https://apublica.org/2026/05/raposa-no-galinheiro-governo-counta-com-as-bets-para-manter-beneficiarios-longe-de-apostas/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

APOSTA LEGAL. **Bolsa Família e Bets: STF libera apostas para quem já tem conta.** Dezembro de 2025. Disponível em: <https://apostalegal.com/noticias/beneficiarios-do-bolsa-familia-com-counta-em-bets-podem-voltar-a-apostar>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. **Dispõe sobre partilha de receita de loterias e sobre a autorização para exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa.**

BRASIL. Lei nº 14.790, de 27 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre a modalidade lotérica de apostas de quota fixa.**

BRASIL. Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024. **Secretaria de Prêmios e Apostas, Ministério da Fazenda.**

BRASIL. Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025. **Secretaria de Prêmios e Apostas, Ministério da Fazenda.**

GAZETA DO POVO. **Fux afirma que STF vai analisar regulação das bets no 1º semestre de 2025.** 11 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/fux-afirma-que-stf-vai-analisar-regulacao-das-bets-no-1o-semester-de-2025/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

IBDFAM. **Ação no STF questiona Lei das Bets; entidade alega que norma contribui para aumento das dívidas das famílias brasileiras.** Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/12246>. Acesso em: 2 jul. 2026.

IBDFAM. **STF recebe nova ação contra a Lei das Bets.** Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/12265>. Acesso em: 3 jul. 2026.

LANCE! **75% dos patrocinadores master dos clubes brasileiros são casas de aposta.** Disponível em: <https://www.lance.com.br/galerias/75-dos-patrocinadores-master-dos-clubes-brasileiros-sao-casas-de-aposta-confira-a-lista-dos-patrocinadores-master-dos-20-clubes-da-serie-a/>. Acesso em: 9 jul. 2026.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MIGALHAS. **Mercado de bets x Bolsa Família e BPC.** 9 out. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/441642/mercado-de-bets-x-bolsa-familia-e-bpc>. Acesso em: 10 jul. 2026.

MOBILE TIME. **STF: julgamento da lei das bets pode ter medida urgente.** 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.mobilettime.com.br/noticias/11/11/2024/stf-lei-das-bets-urgente/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

NETFLU. **Bloqueio do Bolsa Família nas bets: o que muda para beneficiários.** Disponível em: <https://www.netflu.com.br/apostas/bolsa-familia-e-apostas/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

O POVO. **Crescem gastos das famílias com apostas.** 24 jul. 2026. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/colunistas/editorial/2026/07/24/crescem-gastos-das-familias-com-apostas.html>. Acesso em: 30 jun. 2026.

O TEMPO. **STF vai decidir futuro das bets em oito ações; entenda o que está em jogo.** 24 jul. 2026. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/judiciario/2026/7/24/stf-vai-decidir-futuro-das-bets-em-oito-acoes-entenda-o-que-esta-em-jogo>. Acesso em: 10 jul. 2026.

PODER360. **Bets retiraram R\$ 62,5 bi da renda das famílias em 2025, diz relatório.** Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-economia/bets-retiraram-r-625-bi-da>

renda-das-familias-em-2025-diz-relatorio/. Acesso em: 10 jul. 2026.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2. ed., 2016.

STF. **Presidente do STF recebe ministro da Fazenda para tratar da regulação das bets no Brasil**. Notícias STF, jul. 2026. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/presidente-do-stf-recebe-ministro-da-fazenda-para-tratar-da-regulacao-das-bets-no-brasil/>. Acesso em: 12 jul. 2026.

STF. **STF fará audiência pública para discutir Lei das Bets**. Notícias STF. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-fara-audiencia-publica-para-discutir-lei-das-bets/>. Acesso em: 12 jul. 2026.