



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

Dispõe sobre a Política Nacional de Jogo Responsável, Proteção ao Apostador e Prevenção à Ludopatia; altera o regime de exploração de apostas de quota fixa; aprimora os mecanismos de controle, fiscalização e responsabilização no setor; altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, a Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018, o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), e a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DO OBJETO E DOS PRINCÍPIOS

Art. 1º Esta Lei estabelece a Política Nacional de Jogo Responsável, Proteção ao Apostador e Prevenção à Ludopatia, aprimora os mecanismos de controle, fiscalização e transparência do mercado de apostas de quota fixa e institui normas gerais para sua exploração em todo o território nacional.

Parágrafo único. A política de que trata o *caput* deste artigo reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I – prevenção, como eixo prioritário das ações estatais;
- II – proteção integral aos grupos vulneráveis;



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

III – responsabilidade do operador, com a inversão do ônus da prova em favor do apostador em casos de dano por falha nos mecanismos de segurança;

IV – transparência das operações e das regras de publicidade;

V – produção de informação e conhecimento para subsidiar políticas públicas baseadas em evidências;

VI – precaução, proteção à saúde pública e soberania econômica nacional.

CAPÍTULO II

DO OBSERVATÓRIO NACIONAL E DA GOVERNANÇA

Art. 2º Fica instituído o Observatório Nacional dos Impactos das Apostas (ONIA), com as seguintes atribuições:

I – realizar e fomentar, em parceria com instituições de pesquisa e universidades, estudos e pesquisas sistemáticas sobre os impactos socioeconômicos e de saúde mental das apostas *on-line*;

II – coletar, consolidar e analisar dados sobre a prevalência do transtorno do jogo e seus fatores de risco associados;

III – monitorar o perfil dos apostadores, com especial atenção aos grupos vulneráveis;

IV – publicar relatórios anuais para subsidiar o planejamento, a implementação e a avaliação de políticas públicas.

CAPÍTULO III

DA PROTEÇÃO AO APOSTADOR E AOS GRUPOS VULNERÁVEIS



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

Art. 3º O Capítulo VII da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, passa a vigorar acrescido da seguinte Seção II-A:

“Seção II-A

Da Proteção ao Apostador e aos Grupos Vulneráveis

Art. 27-A. Os operadores de apostas de quota fixa são obrigados a implementar, em suas plataformas, os seguintes mecanismos de proteção ao apostador:

- I – limites obrigatórios predefinidos;
- II – verificação de identidade, idade e prova de vida;
- III – direito ao saque e ao encerramento da conta.

§ 1º Para o cumprimento do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, no ato do cadastro, e como condição para iniciar as apostas, o usuário deverá, obrigatoriamente, configurar limites máximos de depósito diário, semanal e mensal, perdas diárias, semanais e mensais e tempo de sessão de jogo.

§ 2º Os limites a que se refere o § 1º poderão ser reduzidos a qualquer momento, com efeito imediato.

§ 3º A solicitação de aumento dos limites ou sua remoção somente terá efeito após um período de reflexão de, no mínimo, 7 (sete) dias, contados da solicitação.

§ 4º Para o cumprimento do disposto no inciso II do *caput* deste artigo, os operadores deverão utilizar sistemas de verificação de identidade que cruzem múltiplas bases de dados, a fim de impedir o acesso de menores de 18 (dezoito) anos e coibir o uso de contas por terceiros, implementando sistema de verificação de prova de vida, por meio de reconhecimento facial ou tecnologia similar, no momento do cadastro e em transações de valor relevante.

§ 5º Para o cumprimento do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, o apostador possui o direito básico de realizar o saque integral dos valores ganhos e dos saldos depositados, de forma célere e desburocratizada, bem como o encerramento definitivo da conta de usuário a qualquer tempo, mediante procedimento simplificado.

Art. 27-B. Fica criado o Registro Nacional de Autoexclusão (RNA), de inscrição voluntária, centralizado e gerido pelo poder público, que impedirá o indivíduo cadastrado de realizar apostas em qualquer plataforma autorizada em território nacional.

§ 1º A inscrição no RNA terá prazo mínimo de 6 (seis) meses.



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

§ 2º Os operadores são obrigados a:

- I – consultar o RNA antes de autorizar qualquer aposta; e
- II – bloquear imediatamente usuários que venham a se inscrever no RNA.

Art. 27-C. É vedada a participação, como apostadoras, de pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e que sejam beneficiárias de programas federais de transferência de renda.

§ 1º Os operadores realizarão, no ato de cadastramento, a verificação automática e em tempo real do CPF do solicitante na base de dados do CadÚnico, recusando o cadastro em caso positivo.

§ 2º É vedada a utilização de recursos provenientes de benefícios de programas sociais do Governo Federal para a realização de apostas.

Art. 27-D. É vedada a utilização de quaisquer mecanismos, funcionalidades ou artifícios que:

- I – simulem ganhos inexistentes ou induzam o usuário a acreditar em facilidade de ganhos, incluindo o uso de contas demonstrativas (demo) que apresentem resultados irrealistas;
- II – dificultem ou atrasem injustificadamente o saque dos valores devidos ao apostador;
- III – ofereçam bônus ou vantagens vinculados a depósitos subsequentes a perdas significativas, como forma de incentivar a recuperação de perdas.”

CAPÍTULO IV

DA PUBLICIDADE E DO MARKETING RESPONSÁVEL

Art. 4º A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17.
.....



SENADO FEDERAL

Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

§ 7º É vedada às emissoras do serviço de radiodifusão de sons e imagens a veiculação de publicidade de apostas de quota fixa entre as seis horas e as vinte e duas horas.

§ 8º Toda e qualquer peça publicitária deverá conter, de forma clara, legível e em, no mínimo, 20% (vinte por cento) de sua área, mensagens de advertência sobre os riscos da ludopatia, com conteúdo rotativo definido pelo Ministério da Saúde.

§ 9º As peças publicitárias e as comunicações mercadológicas não poderão:

I – ser protagonizadas por personalidades públicas ou influenciadores digitais que tenham apelo principal junto ao público infanto-juvenil;

II – sugerir que a aposta é uma forma de investimento, fonte de renda ou solução para problemas financeiros;

III – associar o ato de apostar ao sucesso pessoal, social ou financeiro;

IV – omitir os riscos de dependência e de perdas financeiras.”
(NR)

“**Art. 17-A.** Influenciadores digitais e as plataformas que os contratam são solidariamente responsáveis pela reparação de danos causados por publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º São nulas de pleno direito as cláusulas contratuais que prevejam remuneração variável ao influenciador digital baseada nas perdas dos apostadores.

§ 2º Os contratos de publicidade com influenciadores digitais deverão ser registrados em plataforma mantida pelo órgão regulador e terão suas cláusulas de remuneração tornadas públicas.”

CAPÍTULO V

DA ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DAS PESSOAS COM TRANSTORNO DO JOGO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

Art. 5º A atenção integral à saúde das pessoas com transtorno do jogo e de seus familiares será efetivada por meio da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) do SUS, em conformidade com protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas elaborados pelo órgão competente.



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

SF/25895.90465-01

Parágrafo único. Serão desenvolvidos programas de capacitação e educação permanente voltados ao cuidado integral à saúde das pessoas com transtorno do jogo.

CAPÍTULO VI

DO FINANCIAMENTO

Art. 6º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a Publicidade de Apostas (CIDE-Apostas), com alíquota de 10% (dez por cento) incidente sobre a receita bruta decorrente de contratos de publicidade e patrocínio de operadores de apostas.

Parágrafo único. Os recursos arrecadados com a CIDE-Apostas serão destinados:

I – 50% (cinquenta por cento) ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), para o financiamento de programas de prevenção e tratamento da ludopatia;

II – 50% (cinquenta por cento) para o órgão fiscalizador da atividade de apostas, para custear a fiscalização da publicidade e o desenvolvimento de campanhas de conscientização.

CAPÍTULO VII

DO REGIME DE EXPLORAÇÃO

Art. 7º Os arts. 4º e 5º da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º** A exploração comercial das apostas de quota fixa constitui serviço público de titularidade da União, cuja execução por particulares dependerá de prévia outorga sob o regime de concessão, sempre precedida de procedimento licitatório na modalidade de concorrência.

§ 1º O edital de licitação deverá prever, como critérios de julgamento, a combinação de maior oferta financeira pela outorga com a melhor proposta técnica, que incluirá, obrigatoriamente, planos



SENADO FEDERAL

Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

detalhados de Jogo Responsável, prevenção à ludopatia, prevenção à lavagem de dinheiro e investimento em tecnologia no Brasil.

§ 2º Somente poderão participar do certame licitatório e receber a outorga de concessão as pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e que atendam aos seguintes requisitos:

I – comprovação de que, no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados;

II – identificação completa e inequívoca de toda a cadeia de beneficiários finais (UBOs - Ultimate Beneficial Owners) da empresa operadora;

III – comprovação de notória e ilibada reputação dos sócios controladores e administradores, por meio de certidões negativas de antecedentes criminais e de processos administrativos em todas as esferas e jurisdições onde atuam ou atuaram.

§ 3º Qualquer alteração na estrutura de controle societário ou nos beneficiários finais deverá ser comunicada ao órgão regulador no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sob pena de suspensão da autorização.” (NR)

“Art. 5º A concessão de serviço público prevista no art. 4º observará as seguintes regras:

.....” (NR)

CAPÍTULO VIII

DA PREVENÇÃO A ILÍCITOS

Art. 8º O art. 21 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renomeando-se o atual parágrafo único para § 1º:

“Art. 21.

§ 1º.....

§ 2º As instituições que descumprirem o disposto no *caput* responderão solidariamente no âmbito cível por falhas no dever de



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

diligência e estarão sujeitas a sanções administrativas a serem aplicadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º Os participantes diretos do Pix serão corresponsáveis pela atuação dos participantes indiretos que utilizem sua estrutura para processar pagamentos para operadores de apostas não autorizados.” (NR)

Art. 9º O art. 29 da Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

“**Art. 29.**

.....

§ 7º Para as apostas realizadas em meio virtual, a comprovação da localização física do apostador no território do ente federativo licenciante é condição obrigatória e será realizada por meio de sistema de geolocalização de alta precisão, sendo vedada a aceitação de autodeclaração.” (NR)

CAPÍTULO IX

DAS PENALIDADES

Art. 10. O Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“**Art. 171-B.** Promover, intermediar, ofertar ou explorar jogo de azar *on-line*, por meio de plataforma não autorizada pela autoridade competente.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se o crime é cometido por meio de rede social, ou por pessoa que exerça influência sobre o público, como artistas, atletas ou influenciadores digitais.”

CAPÍTULO X

DA RESPONSABILIDADE DOS PROVEDORES DE INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

Art. 11. A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 5º**

.....

XI – serviços habilitadores de conectividade: serviços de resolução de nomes de domínios (DNS), de gestão de ponto de troca de tráfego, de rede de entrega de conteúdos (CDNs), de provimento de serviços em nuvem, bem como outras infraestruturas e serviços que viabilizem o acesso à internet.

.....” (NR)

“**Art. 18.** Os provedores de conexão à internet e os prestadores dos demais serviços habilitadores de conectividade poderão ser responsabilizados civilmente por danos decorrentes de conteúdo disponibilizado por provedores de aplicações de internet se, após ordem judicial específica, não tomarem as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o acesso à aplicação que disponibilize conteúdo apontado como infringente.

Parágrafo único. A ordem judicial de que trata o *caput* deste artigo deverá conter, sob pena de nulidade, identificação clara e específica das aplicações que disponibilizam a seus usuários conteúdo apontado como infringente.” (NR)

“**Art. 19**.....

.....

§ 5º O provedor de aplicações de internet que, por meio de publicidade ou conteúdo patrocinado, promova ou aufira receita com a divulgação de atividades ilícitas, incluindo jogos de azar não autorizados, poderá ser responsabilizado solidariamente pelos danos decorrentes dessa divulgação, independentemente de ordem judicial específica, caso, após notificação extrajudicial, não torne indisponível o conteúdo de forma diligente.” (NR)

Art. 12. A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19-A:



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

“**Art. 19-A.** Para o cumprimento do previsto na Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, competirá à Agência Nacional de Telecomunicações:

I – executar o registro dos nomes de domínio, alocar os endereços IP (Internet Protocol) e administrar os domínios de primeiro nível;

II – regular, fiscalizar e sancionar os prestadores dos serviços habilitadores da conectividade, incluindo obrigações de constituição de representante legal no País;

III – encaminhar ordem judicial aos provedores de conexão à internet e aos prestadores dos serviços habilitadores de conectividade para suspender o acesso ao provedor de aplicações que disponibilize conteúdo apontado como infringente, buscando a menor intervenção técnica necessária para a execução da decisão.” (NR)

CAPÍTULO XI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13. O Poder Público desenvolverá política nacional de educação financeira e prevenção ao transtorno do jogo, de forma pactuada entre os entes federativos, no prazo de 1 (um) ano.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A recente regulamentação da modalidade de aposta de quota fixa, materializada pela Lei nº 14.790, de 2023, foi um passo inicial para ordenar um mercado em veloz expansão. Contudo, uma análise crítica da conjuntura atual revela que a abordagem legislativa foi insuficiente, priorizando aspectos econômicos em detrimento de uma salvaguarda robusta da saúde pública, da proteção ao consumidor e da segurança nacional. Este Projeto de Lei consolidado emerge como uma resposta imperativa e urgente a um cenário de graves fragilidades sistêmicas que ameaçam a ordem econômica e social do País.



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

A presente proposta se fundamenta na premissa de que a liberdade de iniciativa econômica não é um direito absoluto e deve ser ponderada com a defesa do consumidor, a proteção à saúde e a segurança pública. O modelo vigente padece de lacunas que geram consequências nefastas, exigindo uma intervenção estatal firme para reequilibrar o desenvolvimento do setor com a responsabilidade social.

As principais fragilidades que esta proposta visa sanar são as seguintes.

Crise de Saúde Pública e Desproteção ao Consumidor: O vício em jogos (ludopatia) assume contornos de epidemia, com relatos que ilustram a devastação pessoal e familiar. O Sistema Único de Saúde (SUS) não está preparado para essa nova demanda, faltando protocolos e profissionais capacitados. Consumidores são vítimas de práticas predatórias, como a recusa no pagamento de prêmios e a dificuldade para encerrar contas, enquanto a noção de “jogo responsável” mostra-se meramente declaratória. Para sanar essa deficiência, a proposta institui o Observatório Nacional dos Impactos das Apostas (ONIA) para a produção de dados, integra o tratamento da ludopatia à rede pública de saúde e torna mandatórios mecanismos de proteção como limites de gastos e o Registro Nacional de Autoexclusão.

Publicidade Agressiva e Enganosa: A publicidade onipresente, muitas vezes protagonizada por influenciadores digitais, normaliza uma atividade de alto risco, associando-a a um estilo de vida de sucesso e omitindo os perigos. Isso cria uma percepção distorcida de que se trata de um investimento e não de entretenimento com potencial aditivo. O projeto impõe, portanto, restrições severas de horário e conteúdo, exige advertências sanitárias proeminentes e responsabiliza solidariamente influenciadores e plataformas, coibindo a desinformação.

Para financiar os gastos com saúde e fiscalização de publicidade, cria-se uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a Publicidade de Apostas (CIDE-Apostas), com alíquota de 10% (dez por cento) incidente sobre a receita bruta decorrente de contratos de publicidade e patrocínio de operadores de apostas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

Vulnerabilidade à Criminalidade Financeira: A opacidade de estruturas societárias baseadas em paraísos fiscais, o uso de “laranjas” e a flexibilidade nos processos de licenciamento transformaram o setor em um vetor de alto risco para lavagem de dinheiro e evasão fiscal. Instituições financeiras, por sua vez, têm participado do processamento de transações para *sites* ilegais, irrigando um mercado clandestino. A proposta ataca essa frente ao exigir a identificação dos beneficiários finais das empresas, ao reforçar as punições para quem realizar transações para operadores não autorizados e ao tipificar penalmente a exploração ilegal de apostas.

Desvio de Recursos de Políticas Sociais: De forma alarmante, constatou-se o desvio de bilhões de reais de programas como o Bolsa Família para apostas, desvirtuando completamente os objetivos primários da assistência social e aprofundando o ciclo de pobreza e endividamento de famílias já precarizadas. A regulação atual falhou em proteger essa população. Por isso, este projeto atua diretamente na raiz do problema, vedando o cadastro e a participação de beneficiários de programas sociais em qualquer plataforma de aposta.

Inconstitucionalidade e Fragilidade Regulatória: O modelo de “autorização” adotado pela lei vigente é juridicamente frágil e viola o art. 175 da Constituição Federal, que exige o regime de “concessão” precedida de licitação para a delegação de serviços públicos. Além disso, a ausência de normas gerais claras resultou em um “mosaico regulatório” dissonante entre os entes federativos, gerando insegurança jurídica e concorrência desleal. A proposta corrige essa falha estrutural, instituindo o regime de concessão com critérios técnicos e de controle acionário nacional, bem como estabelecendo regras federais de cumprimento obrigatório, como o uso de geolocalização para respeitar a territorialidade das operações.

Crise de Saúde Pública e Desproteção ao Consumidor: O vício em jogos (ludopatia) assume contornos de epidemia, com relatos que ilustram a devastação pessoal e familiar. O Sistema Único de Saúde (SUS) não está preparado para essa nova demanda, faltando protocolos e profissionais capacitados. Consumidores são vítimas de práticas predatórias, como a recusa no pagamento de prêmios e a dificuldade para encerrar contas, enquanto a noção de “jogo responsável” mostra-se meramente declaratória. Para sanar essa deficiência, a proposta institui o Observatório Nacional dos Impactos das



SENADO FEDERAL

Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

Apostas (ONIA) para a produção de dados, integra o tratamento da ludopatia à rede pública de saúde e torna mandatórios mecanismos de proteção como limites de gastos e o Registro Nacional de Autoexclusão.

Ademais, para conferir maior eficácia ao combate à exploração ilegal de apostas *online*, o presente projeto de lei promove alterações no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014) e na Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 1997). Essas modificações visam responsabilizar civilmente os provedores de conexão à internet e os prestadores dos demais serviços habilitadores de conectividade que, a partir de determinação judicial específica, não efetivem o bloqueio do acesso a provedores de aplicações que disponibilizem conteúdo apontado como infringente, como plataformas de apostas não autorizadas.

É importante ressaltar que essa responsabilização dos provedores de conexão e de serviços habilitadores de conectividade, condicionada à ordem judicial específica (conforme o art. 18 do Marco Civil da Internet, na redação proposta), coexiste de forma harmônica e complementar com a responsabilização dos provedores de aplicações de internet (como os próprios sítios de apostas ou plataformas que os divulguem) prevista no § 5º do art. 19 do mesmo diploma legal. Para estes últimos, responsáveis diretos pelo conteúdo ou pela sua promoção lucrativa, a responsabilização por veicular atividades ilícitas pode ocorrer mediante notificação extrajudicial, estabelecendo um mecanismo mais célere para a remoção do conteúdo diretamente na fonte, em linha com a sua capacidade de controle editorial. A exigência de ordem judicial para o bloqueio de acesso via infraestrutura, por sua vez, reserva a medida mais incisiva de restrição de acesso para a deliberação do Poder Judiciário, em consonância com as garantias fundamentais, a liberdade de expressão e a natureza do serviço prestado por esses intermediários técnicos, que usualmente não exercem controle sobre o conteúdo transmitido.

Tal medida revela-se imprescindível, notadamente quando o provedor do conteúdo ilícito se localiza fora da jurisdição brasileira ou se omite em remover o referido conteúdo. A urgência dessa atualização legislativa também se manifesta na necessidade de bloquear prontamente sítios eletrônicos ou aplicativos que ofertem a loteria de apostas de quota fixa em desacordo com o marco legal vigente.



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

Considerando que os provedores de conexão à internet são prestadores de serviços de telecomunicações, e dada a reconhecida competência técnica do órgão regulador setorial, o projeto propõe que caiba à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) não apenas o encaminhamento das ordens judiciais, mas também a possibilidade de complementá-las, indicando a forma técnica mais adequada para a suspensão do acesso ao conteúdo infringente, assegurando assim a celeridade e a efetividade das decisões judiciais e o combate a práticas ilegais no ambiente digital.

Em suma, este conjunto de medidas visa transformar um ambiente regulatório permissivo e reativo em um sistema proativo e robusto. Ao internalizar os custos sociais da atividade por meio de contribuições específicas, ao fortalecer a fiscalização e ao colocar a proteção do cidadão como pilar central, a presente iniciativa legislativa busca assegurar que a exploração das apostas no Brasil ocorra dentro de um ambiente de segurança jurídica, transparência, integridade e, acima de tudo, responsabilidade social.

Sala das Sessões,

Senador IZALCI LUCAS