



RELATÓRIO Nº 1

Brasília, 23 de janeiro de 2026.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de relatório referente às contribuições à Consulta Pública SPA nº 03/2025, referente à Proposta de Agenda Regulatória para o biênio 2025-2026.
2. Em resumo, verifica-se significativa concordância com a proposta de Agenda submetida à consulta pela SPA pelos participantes da Consulta Pública.

RELATÓRIO

3. Foram recebidas 37 contribuições individuais, sendo 35 delas por meio do Portal Brasil Participativo e 2 encaminhadas diretamente por e-mail, realizadas por estrangeiros, em razão da dificuldade operacional de cadastramento no Portal mencionado.
4. A proposta da Secretaria submetida à consulta pública foi a seguinte:

item	Iniciativa	Descrição	Previsão de abertura do Procedimento de Elaboração e Participação em Proposta Regulatória
1	Revisão do procedimento de autorização de agentes operadores de apostas	Revisar os critérios para admissibilidade, aprovação, indeferimento, suspensão, recurso administrativo, extinção e outros casos de cessação de autorizações para operadores de apostas de quota fixa, previstos na Portaria SPA/MF nº 827, de 2024.	Primeiro trimestre de 2026
2	Regulamentação da exploração por meio de terminais físicos de aposta de quota fixa e de outras modalidades lotéricas	Dispor sobre regras, condições e requisitos técnicos para exploração por meio de terminais físicos de apostas de quota fixa em eventos reais de temática esportiva, conforme previsto no art. 14, II c/c art.3º, II da Lei nº 14.790/23, bem como de outras modalidades lotéricas previstas na Lei nº 13.756/18.	Segundo trimestre de 2026

3	Revisão da regulamentação de publicidade por meio de afiliados em aplicações de internet	Aprimoramento das regras, condições e requisitos técnicos para realização de publicidade por meio de afiliados em aplicações de internet, dando efetividade à política regulatória prevista nos arts. 16 e 17 da Lei nº 14.790/23	Segundo trimestre de 2026
4	Aperfeiçoamento dos procedimentos de monitoramento e fiscalização	Rever normas que estipulam obrigações de comunicação, registro, manutenção e armazenamento de informações, bem como requisitos operacionais na exploração de AQF, previstas nas Portarias nº 722/2024, 1.231/2024, 1.225/24 e 1.143/24, dentre outras.	Terceiro trimestre de 2026
5	Aprimoramento das políticas de jogo responsável e de prevenção aos transtornos decorrentes do jogo patológico	Aperfeiçoar os instrumentos e mecanismos voltados à promoção do jogo responsável, com vistas à criação de ferramenta que possibilite ao apostador visualizar e monitorar seu próprio perfil de comportamento de jogo, de forma integrada com a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF), contribuindo para o monitoramento de perfis de risco e o fortalecimento das ações de prevenção e mitigação de danos associados ao jogo.	Quarto Trimestre de 2026

6	Revisão do regime sancionador no âmbito de exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa	Aprimorar os procedimentos relacionados ao processo administrativo sancionador, nos termos da Portaria SPA/MF nº 1.233/2024, com o objetivo de estabelecer diretrizes claras e específicas para a celebração de termos de compromisso, assegurando maior segurança jurídica, transparência e efetividade na aplicação das normas. Ademais, necessário estabelecer procedimentos para reparação de danos causados ao apostador, por parte do operador, face o inciso XXIV do art. 28 da Portaria SPA/MF nº 1.231	Quarto trimestre de 2026
7	Avaliação da regulamentação sobre as políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo	Avaliação das normas relativas às políticas de PLD/FT, após período inicial de monitoramento e primeira avaliação setorial de riscos	Primeiro trimestre de 2027
8	Revisão da regulamentação e implementação dos procedimentos relacionados à modalidade de captação antecipada da poupança popular	Modernizar os procedimentos relacionados à exigência de autorização para a modalidade de "captação antecipada da poupança popular" prevista no art. 7º da Lei nº 5.768, de 1971, introduzindo inovações ao modelo regulamentado pela Portaria SEAE/ME nº 7.660, de 2022, e avaliando necessidade de proposta de revisão dos arts. 31 a 67 do Decreto nº 70.951, de 1971	Segundo trimestre de 2027
9	Propor a revisão da normatização sobre modalidades lotéricas exploradas sob o regime de concessão	Rever a regulamentação das modalidades lotéricas exploradas sob o regime de concessão, tais como a Portaria MF nº 130, 26 de maio de 1981 , portaria nº - 537, de 5 de novembro de 2013 e a Portaria SEAE/ME nº 8.427	Terceiro trimestre de 2027

5. Apresenta-se abaixo a categoria dos participantes da Consulta Pública:

Rótulos de Linha	Qual categoria abaixo melhor representa a sua participação nesta Consulta Pública?
Agente lotérico	1
Apostador	2
Cidadão não apostador	8
Representante de agente operador de aposta	7
Representante de empresa ou organização da sociedade civil que explora promoção comercial	1
Representante de entidade civil ou órgão público de proteção à saúde	1
Representante de entidade civil ou órgão público de proteção ao consumidor	1
Representante de fornecedor de bens ou serviços para agente operador de aposta	7
Representante de outro tipo de entidade civil ou órgão público	7
(vazio)	2
Representante de hipódromo	0
Total Geral	37

6. Passa-se a seguir a apresentar as respostas quantitativas e comentários explicativos relativos à cada um dos temas propostos pela SPA.

7. Em resumo, a SPA perguntou se os temas propostos deveriam ou não constar na Agenda para o biênio 2026-2027 e se o cronograma sugerido estaria adequado.

TEMA 01: REVISÃO DO PROCEDIMENTO DE AUTORIZAÇÃO DE AGENTES OPERADORES DE APOSTAS - Primeiro trimestre de 2026

Rótulos de Linha	Esse tema deve constar da Agenda 2026-2027?
Deve constar da Agenda	22
Não deve constar da Agenda	7
(vazio)	8

Total Geral	37
--------------------	-----------

Rótulos de Linha	O trimestre em que está prevista sua abordagem está adequado?
Está adequado	19
Não está adequado, devendo ser postergado	8
(vazio)	10
Total Geral	37

Pergunta SPA: Caso queira, justifique as respostas anteriores sobre a inclusão do tema proposto na agenda e sobre o trimestre em que deve ser abordado

Contribuições:

A autorização é a porta de entrada para o mercado regulado. Ou seja, o modelo atual, estabelecido pela Lei nº 14.790/2023 e regulamentado pela Portaria SPA/MF nº 827/2024, impõe um procedimento rigoroso para obtenção da autorização para funcionamento. Diante desse cenário, entendemos que embora a revisão seja importante para a hígidez do mercado, é secundário frente à urgência de outras pautas, como a fiscalização de operadores não licenciados. O mercado regulado iniciou suas operações plenas em janeiro de 2025, de forma que propor uma revisão das regras de autorização nos dois anos seguintes ao início da regulação, além de ser prematuro, é insuficiente para identificar eventuais falhas estruturais no modelo adotado.

A revisão será necessária, mas apenas após um período razoável de aplicação prática, que permita a verificação da assertividade, bem como a identificação de eventuais erros ou inadequações. Por essa razão, entendemos ser necessário postergá-la para data posterior a 2027.

Se quiser, posso ajustar o tom para algo ainda mais técnico-institucional ou mais político-estratégico.

Consideramos que o foco primordial nos próximos trimestres seja a estabilidade das empresas licenciadas e a fiscalização dos operadores não licenciados.

Por fim, caso sejam estabelecidas novas exigências, a SPA deverá assegurar a realização de um processo de consulta apropriado, bem como a previsão de um prazo de adaptação adequado para a sua efetiva implementação.

 Agenda muito válida, haja vista que temos operadores agindo de maneira irregular na atualidade, deixando pra trás todos os requisitos cumpridos no momento da regulação e emissão de licença.

A revisão do procedimento de autorização é pertinente para o aprimoramento do marco regulatório, contudo, considerando que o regime ainda se encontra em fase

inicial de implementação, entende-se que o tema não deve ser tratado como prioritário neste momento, podendo ser postergado para a Agenda 2027, quando já haverá experiência regulatória suficiente para uma avaliação mais consistente e baseada em evidências.

Tema estruturante para aumentar previsibilidade e segurança jurídica do fluxo de autorização previsto na Portaria SPA/MF 827/2024. A abordagem no T1/2026 orienta os demais temas e reduz retrabalho e custo de adequação.

Há ainda muito pouco tempo para alterar os critérios de entrada e de punição, não houve tempo hábil para a regulamentação em vigor produzir seus efeitos para já pensar em alterações bruscas na estrutura.

A Lei 14.790/2023 e a Portaria SPA/MF 827/2024 estabelecem as regras e as condições para obtenção de autorização das bets, que devem observar a obrigatoriedade de participação de brasileiro como sócio detentor de ao menos 20% do capital social da pessoa jurídica. Ocorre, contudo, que foi identificado em maio de 2025, que uma das empresas autorizadas formalizou a retirada do sócio brasileiro pessoa física (20%), para admitir uma pessoa jurídica com o mesmo percentual de participação que, embora tenha sede no Brasil, é composta 100% pela controladora estrangeira. Considerando que os outros 80% da participação societária não possui nenhum sócio brasileiro com 20%, entendemos que a empresa está em desconformidade com a lei/norma. Diante disso, e considerando o possível movimento societário de outras empresas autorizadas no mesmo sentido, é importante estabelecer regras específicas sobre a questão da exigência mínima do sócio brasileiro, isto é, se deve, necessariamente ser sócio pessoa física ou, se for admitida a pessoa jurídica com sede no Brasil, se é necessário que os sócios da pessoa jurídica sejam pessoas físicas brasileiras e cuja soma da participação societária (beneficiários finais) seja de 20%.

Pergunta SPA: Caso queira, especifique tópicos desse tema que gostaria fossem abordados

Contribuições:

Divulgação de lista de agentes operadores de apostas de quota fixa ilegais/irregulares já reportadas à SPA.

A Distribuição da Receita Proveniente das Apostas Esportivas no Brasil: A Necessidade de Reforço da Destinação ao Setor da Saúde

RESPONSABILIDADE OBJETIVA DAS OPERADORAS E O DEVER DE CUIDADO EMPRESARIAL

Se o tema vier a ser tratado e incorporado à agenda de 2026 e 2027, entendemos que a regulação deve incidir sobre a estrutura B2B, uma vez que eventuais mudanças nos requisitos dos processos de candidatura estariam intrinsecamente condicionadas ao modelo de conformidade adotado nessa estrutura.

A inserção deste tópico justifica-se na medida em que o modelo brasileiro disciplinou o produto (aposta) e o operador final (B2C), contudo deixou de estabelecer parâmetros

suficientes para provedores de jogos e plataformas tecnológicas. A ausência de regras específicas permite que fornecedores atendam simultaneamente operadores autorizados e não autorizados, prejudicando a arrecadação e fomentando o mercado ilegal, que atua à margem da lei, sem custos tributários ou de compliance.

A inexistência de instrumentos sancionatórios aplicáveis aos fornecedores limita a capacidade coercitiva da SPA. Dessa forma, propomos a criação de mecanismos de licenciamento para provedores B2B, inspirado em modelos consolidados como do Reino Unido e da Suécia . Essa alteração, inclusive, ajudaria na otimização da experiência do cliente no sentido de trazer-lhes segurança evitando que o mercado ilegal cresça e conseqüentemente os prejuízos e malefícios ele advindos.

Por fim, caso haja a inserção do tema na agenda regulatória, parece necessária a previsão de contratação de auditoria externa para monitorar a conformidade no mercado, considerando a escassez de recursos humanos e operacionais ainda existentes na estrutura da SPA.

1. Reavaliação dos requisitos de qualificação econômico-financeira

Propomos a reavaliação dos requisitos de qualificação econômico-financeira aplicáveis aos operadores de apostas, especialmente os valores exigidos a título de reserva financeira, capital social integralizado e patrimônio líquido mínimo, à luz da proporcionalidade regulatória e da experiência acumulada no primeiro ciclo de autorizações.

Embora tais exigências tenham sido estabelecidas com o objetivo de assegurar a estabilidade do setor e a proteção dos apostadores, a adoção de parâmetros uniformes e fixos desconsidera a heterogeneidade do mercado regulado, resultando em tratamento assimétrico entre operadores de diferentes portes e favorecendo, de forma desproporcional, grandes grupos econômicos, frequentemente multinacionais.

Assim, a ABFS defende que seja adotado um modelo proporcional e alinhado à capacidade econômica dos operadores, por meio da vinculação dos requisitos financeiros à receita bruta ou ao faturamento da empresa. Tal abordagem permitiria calibrar as exigências regulatórias de acordo com o porte da operação, promovendo maior concorrência, estimulando a entrada de agentes nacionais e a inovação no mercado, tomando como referência critério semelhante ao já adotado para a Taxa de Fiscalização das Apostas, nos termos do art. 31, §1º, da Lei nº 13.756/2018.

2. Medidas de apuração da origem lícita dos recursos

O atual modelo de verificação da origem lícita dos recursos baseia-se apenas em declarações formais prestadas pelos controladores, detentores de participação qualificada e beneficiários finais, acompanhadas da possibilidade de solicitação posterior de documentos comprobatórios pela autoridade reguladora.

Embora esse arranjo seja compatível com regimes autorizativos adotados em outros setores, a ABFS entende que o mercado de apostas apresenta elevada sensibilidade a riscos, o que demanda a adoção de mecanismos mais robustos de verificação da origem dos recursos.

Nesse sentido, é pertinente a referência ao modelo aplicado às instituições financeiras, no âmbito da Resolução CMN nº 4.970, de 25 de novembro de 2021, por meio da qual, em seu art. 2º, o Banco Central exige a apresentação de documentação comprobatória apta a permitir a efetiva verificação da evolução patrimonial, da renda declarada e da compatibilidade dos aportes realizados com a capacidade econômico-financeira dos controladores, bem como da origem lícita desses valores.

Assim, a ABFS recomenda:

1. Exigência de descritivo formal demonstrando a origem e as respectivas movimentações financeiras dos recursos utilizados na integralização do capital social da instituição ou na aquisição do controle, com indicação da compatibilidade com os bens informados nas declarações de imposto de renda (para controlador pessoa física) ou com as demonstrações financeiras (para controlador pessoa jurídica) e documentos de suporte, como: (i) extratos bancários ou de investimentos que evidenciem a disponibilidade dos recursos utilizados na integralização do capital social; (ii) declarações de imposto de renda, ou documentos fiscais equivalentes, dos três últimos exercícios; (iii) documentação que comprove a evolução patrimonial do declarante, incluindo extratos de aplicações financeiras, contratos, demonstrações financeiras, relatórios contábeis e documentos de participação societária; (iv) documentos relativos a dívidas e financiamentos, tais como contratos, extratos bancários e demonstrativos de saldo devedor; (v) comprovação da origem de variações patrimoniais atípicas, como contratos de doação e alienação de ativos; e (vi) no caso de recursos provenientes do exterior, documentos adicionais que permitam identificar a origem geográfica dos recursos, a instituição financeira intermediária e a conformidade com a legislação do país de origem.

2. Exigência de verificação prévia da origem dos recursos antes do deferimento da autorização, alinhando o setor de apostas às melhores práticas internacionais e contribuindo para a prevenção da entrada de recursos de origem ilícita no mercado; e

3. Adoção de um modelo de diferenciação de exigências conforme o perfil de risco do operador, considerando fatores como a complexidade da estrutura societária, a origem geográfica dos recursos e o histórico regulatório dos controladores, de modo a evitar a imposição de ônus desproporcionais a operadores de menor risco e possibilitar a concentração dos esforços regulatórios da SPA nos casos de maior potencial de exposição.

Caso o tema venha a ser abordado, sugerimos que a discussão contemple os seguintes tópicos:

- Monitoramento da conformidade no mercado: na hipótese de a SPA/MF não dispor de recursos internos suficientes para o acompanhamento da conformidade dos operadores, avaliação da possibilidade de contar com apoio de consultoria externa para a realização dessa atividade.
- Equilíbrio entre obrigações regulatórias e experiência do usuário: análise de medidas voltadas à otimização da experiência do usuário de forma segura, considerando que exigências regulatórias excessivas podem incentivar a migração de jogadores para o mercado ilegal.
- Redução da burocracia documental no processo de autorização: diminuição das exigências documentais atualmente requeridas para o pedido de autorização.
- Definição de procedimento em caso de alterações societárias: estabelecimento de processo claro e previsível aplicável a situações de mudança de controle, fusões, venda do controle ou alterações no quadro societário.
- Clareza quanto aos certificados técnicos exigidos: maior detalhamento e transparência em relação aos certificados técnicos requeridos no âmbito do processo de autorização.

Tópicos importantes para serem abordados:

(i) qualificação financeira: é importante reforçar os requerimentos para fins da devida comprovação da origem dos recursos e da solvência da requerente para o exercício da

atividade de operador de apostas de quota fixa, bem como a integralização antecipada dos valores no capital social no ato de solicitação da autorização, não posteriormente.

(ii) qualificação técnica: é importante a exigência da demonstração de contratação de plataforma devidamente certificada no ato da solicitação de autorização e/ou a apresentação de contrato com fornecedor de plataforma já devidamente cadastrado perante à SPA (considerando a implementação da lista de "providers"), com a apresentação da certificação técnica final da plataforma em nome da marca a ser operada como condição para o "go live" da operação, sob pena de multa e perda da licença no caso de não observância.

Caso a autoridade opte por avançar com o tema, recomenda-se maior rigor na concessão de novas licenças, especialmente diante do elevado número de operadores autorizados que não exploram integralmente as marcas permitidas, bem como a regulamentação específica da prática de "venda ou aluguel de slots", de modo a preservar a finalidade da autorização e evitar distorções concorrenciais.

Por outro lado, no âmbito da renovação da autorização, entende-se que o procedimento deve ser substancialmente mais simples do que o processo inicial. Uma vez comprovados o histórico de conformidade do operador e a ausência de infrações relevantes, a renovação deve se concentrar na verificação objetiva da continuidade desses requisitos, evitando-se a reapresentação integral de documentos e informações já analisados e aprovados.

No que se refere à inclusão, alteração ou exclusão de marcas comerciais, observa-se excesso de burocratização. Quando a marca estiver vinculada ao mesmo operador autorizado e explorada sob a mesma estrutura operacional e tecnológica, o procedimento poderia ser simplificado por meio de comunicação prévia ou declaração padronizada, com análise posterior baseada em risco. Exigências documentais mais complexas devem ser reservadas às hipóteses de efetiva alteração de plataforma, mudança relevante na estrutura operacional ou incremento do risco regulatório.

Por fim, quanto às alterações societárias, as exigências atualmente aplicáveis apresentam elevado grau de complexidade mesmo em situações sem mudança de controle, de beneficiários finais ou de risco regulatório relevante. Recomenda-se a adoção de critérios proporcionais ao impacto da operação, com diferenciação clara entre reorganizações intragrupo, ingresso de sócios minoritários e alterações efetivas de controle, bem como a redução da reapresentação de documentos já previamente validados pela autoridade reguladora.

Checklist público e matriz de evidências por requisito.

Critérios objetivos de materialidade para saneamento e indeferimento.

Prazos por etapa e padrão de comunicações e exigências.

Parâmetros para suspensão, extinção e recurso, com proporcionalidade e dosimetria.

Uso de relatórios técnicos padronizados, testes e auditorias independentes, para requisitos críticos de segurança, integridade e rastreabilidade, em linha com requisitos técnicos já tratados em normas como a Portaria 722/2024.

1) A Portaria SPA/MF nº 827/2024 é um tanto leve quanto aos requisitos de idoneidade para obtenção da autorização, o que acabou por facilitar a reversão judicial de decisões administrativas denegatórias de requerimentos de licença por empresas que haviam sido consideradas inidôneas pela SPA. O aprimoramento daquela portaria,

especificamente trazendo maior amplitude e clareza no que tange ao processo de análise de idoneidade pela SPA, reduziria a possibilidade de que essa situação negativa viesse a se repetir em casos futuros.

2) Também é branda na portaria a exigência relativa às políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e crimes correlatos, uma vez que essa exigência se constitui exclusivamente em uma declaração de atendimento assinada pela própria empresa postulante, sem que seja exigida qualquer comprovação efetiva da adoção dessas políticas. Essa suavidade chama a atenção especialmente na comparação com a Lei nº 14.790, cujo art. 8º, II, estabelece que a expedição de autorização depende da "comprovação" de políticas, procedimentos e controles internos de PLD/FTP, e também na comparação com a Portaria MF nº 1.330/2023, cujo art. 13, parágrafo único, estabelece que diversos elementos relativos a PLD/FTP devem ser exigidos das empresas "previamente à autorização".

3) Sugere-se também que, como a SPA conta com uma subsecretaria responsável por tratar do tema da autorização, essa subsecretaria seja responsável não apenas por analisar os requerimentos de autorização, mas também por analisar se os requisitos de autorização continuam sendo atendidos pelas empresas após a concessão da autorização. Atualmente essa responsabilidade tem sido da subsecretaria responsável pelo tema da fiscalização, que já lida com a fiscalização de um volume quase impraticável de elementos não relacionados ao processo de autorização.

Recomenda-se o estabelecimento de diretrizes claras para a manutenção e atualização da documentação relevante, nos termos da Portaria SPA/MF nº 827/2024, incluindo cronogramas para envio e renovação de documentos.

Estabelecimento de regras específicas sobre o que seria o sócio brasileiro com pelo menos 20% de participação; se necessariamente deve ser sócio brasileiro pessoa física ou se é possível que uma pessoa jurídica com sede no Brasil seja sócia com 20% para cumprir a exigência legal. Caso seja permitida a participação da pessoa jurídica com sede no Brasil (20%), deverá ser observada a composição societária, isto é, se os beneficiários finais são brasileiros pessoa física e se possuem participação que somam o percentual de 20%? Ou basta a inclusão de sócio PJ com sede no Brasil, sem obrigação de observar a composição societária (como no caso da pessoa jurídica que é composta 100% pela controladora estrangeira)? Essas regras, smj, devem ser descritas em portaria própria da SPA/MF.

TEMA 02: REGULAMENTAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DE APOSTA DE QUOTA FIXA E DE OUTRAS MODALIDADES LOTÉRICAS POR MEIO DE TERMINAIS DIGITAIS FÍSICOS - Segundo trimestre de 2026

Rótulos de Linha	Esse tema deve constar da Agenda 2026-2027?
Deve constar da Agenda	28
Não deve constar da Agenda	4
(vazio)	5
Total Geral	37

Rótulos de Linha	O trimestre em que está prevista sua abordagem está adequado?
Está adequado	22
Não está adequado, devendo ser antecipado	4
Não está adequado, devendo ser postergado	6
(vazio)	5
Total Geral	37

Pergunta SPA: Caso queira, justifique as respostas anteriores sobre a inclusão do tema proposto na agenda e sobre o trimestre em que deve ser abordado

Contribuições:

Discussão de terminais digitais físicos poderia ser postergada, haja vista que ainda não temos maturidade cultural para esta temática.

As apostas esportivas são operadas no meio físico e online em diversos países e podem ser operadas nesse formato nos Estados.

No formato presencial, elas podem ser integradas a outros negócios, fortalecendo a economia local, tornando-se necessária a criação de um normativo específico para essa modalidade.

A inclusão do tema na Agenda 2026–2027 mostra-se oportuna e necessária, considerando que operadores de apostas de quota fixa detentores de autorizações estaduais – em especial nos Estados do Paraná e do Rio de Janeiro – já se encontram em estágio avançado de exploração desse modelo. A regulamentação dos terminais digitais físicos é, portanto, essencial para permitir que os operadores detentores de autorização federal possam atuar em condições concorrenciais mais equilibradas nesse segmento.

Mundialmente, as apostas esportivas são exploradas nos ambientes físico e online. No ambiente físico, a exploração das apostas físicas permite a combinação com outras atividades de negócio, potencializando a economia local. Como um número significativo de autorizações foram emitidas permitindo a exploração no ambiente físico, premente a necessidade do normativo específico sobre esse tema.

A oferta de apostas presenciais, seja por meio de terminais de autoatendimento ou em balcões com a assistência de atendente, proporciona facilidade e maior acesso ao público apostador, sendo reconhecida como uma alternativa de grande aceitação em diversos mercados regulados internacionalmente. Contudo, a simples transposição de normas criadas para o ambiente digital, sem as devidas adaptações ao contexto físico, pode gerar obstáculos que incentivem os apostadores a buscar opções fora do mercado regulado, prejudicando, assim, os próprios objetivos da regulação.

Diante disso, é recomendável que o órgão regulador desenvolva orientações específicas para o segmento varejista, contemplando aspectos como mecanismos de verificação de localização e inicialização do equipamento, procedimentos de identificação e autenticação (KYC) compatíveis com as características do ambiente físico e regras claras para o tratamento da utilização de valores em espécie.

As apostas esportivas são operadas no meio físico e online em diversos países. No formato presencial, elas podem ser integradas a outros negócios, fortalecendo a economia local. Diante da quantidade de autorizações já concedidas para operação física, torna-se necessária e é primordial que seja criada uma regulamentação específica para essa modalidade.

Necessário para isonomia entre canal digital e físico e para mitigar riscos (menores, fraude e integridade). Deixar expresso que são terminais físicos conectados a sistemas centrais autorizados, sem operação autônoma.

Sugere-se que o tema seja tratado no 4º trimestre de 2026 - urgência: moderada a alta.

A definição de critérios para exploração das apostas por meio de terminais landbased é premente.

Acolhemos fortemente esta iniciativa para estabelecer orientações regulatórias aplicáveis às apostas esportivas presenciais no varejo, por meio de terminais físicos e apostas realizadas presencialmente. Considerando que a Lei nº 14.790/2023 já autoriza as apostas físicas, é essencial que as regulamentações específicas para o varejo sejam tratadas de forma antecipada na agenda, a fim de atender às expectativas já existentes dos jogadores e à demanda do mercado.

A Playtech possui ampla experiência no suporte a operações de apostas no varejo em diversos mercados regulados, incluindo Reino Unido, Itália, Espanha e Grécia. Nossa arquitetura para varejo integra controles robustos em várias camadas, incluindo monitoramento e prevenção de fraudes (com detecção de manipulação de resultados), verificação de KYC com integração a provedores terceiros e ferramentas de jogo responsável, como limites de tempo e monetários. Mantemos uma abordagem de tolerância zero em relação a suborno, corrupção e lavagem de dinheiro, sustentada por políticas, procedimentos, formações e sistemas de monitoramento abrangentes.

A melhoria regulatória progressiva é fundamental para o sucesso de qualquer mercado regulado. Embora a Lei nº 14.790/2023 e as regulamentações secundárias existentes tratem adequadamente de áreas críticas – como identificação do jogador, jogo responsável, PLD, integridade esportiva e prevenção a fraudes –, determinadas disposições exigem adaptação para refletir as realidades operacionais e as características de estabelecimentos físicos fixos e não móveis, em comparação às plataformas online, mantendo-se, contudo, os mesmos elevados padrões nessas preocupações legítimas fundamentais.

As apostas no varejo (terminais e over-the-counter – OTC) oferecem conveniência e acessibilidade aos jogadores e são uma opção comprovadamente popular em mercados regulados no mundo todo. No entanto, caso regulamentações concebidas para plataformas online sejam aplicadas sem as devidas adaptações, há o risco de criação de fricções que direcionem os jogadores a alternativas não reguladas, minando

os próprios objetivos que a regulação busca alcançar.

Especificamente, recomendamos que a autoridade reguladora considere orientações específicas para o varejo em temas como verificação de geolocalização, processos de autenticação de KYC e procedimentos de manuseio de dinheiro em espécie. A Playtech está pronta para compartilhar sua expertise adquirida na implementação de sistemas de apostas no varejo em diversas jurisdições reguladas, contribuindo para o desenvolvimento de uma regulamentação eficaz e equilibrada para o mercado brasileiro de apostas no varejo.

Pergunta SPA: Caso queira, especifique tópicos desse tema que gostaria fossem abordados

Contribuições:

Considerando a possibilidade de instalação de terminais digitais físicos em eventos abertos ou estabelecimentos comerciais de livre acesso (como supermercados, postos de gasolina, farmácias, bares e lanchonetes), pode propiciar e facilitar o acesso indevido por menores de idade, e comprometer a efetividade da fiscalização quanto à identificação do usuário, a Fundação Procon-SP recomenda que a discussão deste tópico no Tema 2 da Agenda Regulatória seja no sentido de determinar que a operação de apostas de quota fixa e demais modalidades lotéricas por meio desses dispositivos seja restrita a ambientes fechados ou controlados, como por exemplo com barreiras físicas, mecanismos de controle de ingresso e vedação expressa ao acesso de menores.

Situação essa claramente justificada por fundamentos jurídicos, sociais e de proteção à infância e a juventude, demonstrando uma postura responsável e homogênea com as normas e protocolos de defesa do consumidor e dos direitos da criança e do adolescente.

Métodos de pagamento disponíveis nos terminais digitais físicos. Fluxo de pagamento nos terminais digitais físicos visando: (i) garantir as políticas/práticas de PLD, antifraude e jogo responsável, (ii) prevenção ao acesso de menores de idade e (iii) experiência do apostador.

Cadastro simplificado para apostas com limite de valor;

Apostas com cadastro simplificado;

Atendimento assistido;

Pagamento em dinheiro para apostas com limite de valor.

Sugerimos que a regulamentação contemple, ao menos, os seguintes aspectos:

- definição de requisitos técnicos mínimos aplicáveis aos terminais digitais físicos;
- estabelecimento de requisitos técnicos específicos relacionados aos locais de instalação e operação dos terminais;
- critérios de certificação; e
- regras de credenciamento de empresas fornecedoras.

Tópicos importantes seriam:

- (i) fluxos de cadastro e de apostas customizados para a experiência no ambiente físico, inclusive com atendimento assistido, considerando formas de verificação de identidade mais eficientes (por exemplo, senha numérica, facial apenas no cadastro e outros fatores MFA para as demais validações durante a jornada de aposta);
- (ii) requerimentos específicos para fins de prevenção à fraude e PLD-FT, por exemplo mediante a utilização de algoritmos de reconhecimento de padrões de PLD que detectem comportamentos suspeitos em tempo real, alertem e bloqueiem, conforme necessário;
- (iii) requerimentos específicos dos dispositivos de apostas no tocante a possibilidade de fiscalização on-line dos equipamentos,
- (iv) requerimentos específicos para a promoção do jogo responsável no ambiente físico, com foco no aspecto de entretenimento da atividade.
- (v) disposições específicas sobre utilização de estabelecimentos de varejo no regime de "afiliados", democratizando o acesso à atividade, e
- (vi) disposições acerca da possibilidade de utilização de pagamento em dinheiro, (a) diretamente (mediante a utilização de "noteiros" com limitação de valores de depósitos para R\$ 50,00, por exemplo, para fins de mitigação de impactos de eventuais tentativas de lavagem de dinheiro ou outras fraudes) ou (b) indiretamente, mediante utilização de cartões pré-pagos carregáveis e auditáveis, com a limitação do valor de depósito mensal, por exemplo, a R\$ 200,00 consolidado no período retroativo de 30 dias.
- (vii) Adicionalmente, em vista da experiência lotérica estadual (RJ e PR), importante o desenvolvimento de portaria específica para fins de exploração na modalidade física de VLT – Video Lottery Terminals das demais modalidades lotéricas permitidas pela Lei 13.756/2018.

A regulamentação federal da exploração de apostas por meio de terminais digitais físicos é tema relevante e oportuno, especialmente diante do atual cenário de fragmentação regulatória no país. Enquanto a autorização federal se restringe às apostas esportivas de quota fixa, diversos Estados, no exercício de sua competência para a exploração de serviços lotéricos, vêm estruturando modelos próprios para terminais físicos, inclusive para outras modalidades, como loterias instantâneas digitais, com níveis distintos de exigência técnica e operacional.

Essa assimetria regulatória gera insegurança jurídica, distorções concorrenciais e incentivos à arbitragem normativa, na medida em que operadores licenciados no âmbito federal passam a atuar com portfólio mais restrito em comparação aos operadores estaduais, ainda que disputem, na prática, o mesmo público consumidor. Ademais, a ausência de uma diretriz federal clara faz com que conceitos técnicos fundamentais, requisitos de certificação, padrões de segurança, arquitetura dos sistemas e parâmetros de fiscalização variem significativamente entre entes subnacionais.

Observa-se, ainda, que o arcabouço normativo federal atualmente vigente, notadamente a Lei nº 14.790/2023 e os atos infralegais da Secretaria de Prêmios e Apostas, foi concebido predominantemente sob a lógica das operações online, com ênfase em plataformas digitais, processos automatizados de identificação e monitoramento remoto. Embora essa abordagem seja adequada ao ambiente digital, verifica-se a existência de lacunas relevantes quando tais regras são transpostas para a operação em ambiente físico, especialmente no que se refere à definição de responsabilidades, padrões técnicos mínimos, certificação dos equipamentos e integração com sistemas centrais.

Nesse contexto, entende-se que o Tema 02 representa oportunidade para que a autoridade reguladora estabeleça parâmetros federais mínimos e harmonizados para a exploração de terminais digitais físicos, assegurando coerência regulatória, isonomia concorrencial e segurança jurídica. A regulamentação federal pode, ainda, servir como espaço adequado para avaliar, de forma técnica e gradual, a ampliação das modalidades permitidas no âmbito federal em ambiente físico, observados critérios de proporcionalidade, controle de riscos, proteção do apostador e integridade do modelo regulatório.

Cadastro simplificado para apostas com limite de valor;

- Apostas com cadastro simplificado;
- Atendimento assistido;
- Pagamento em dinheiro para apostas com limite de valor.

Verificação robusta de identidade e idade e prevenção de uso por terceiros.

Requisitos mínimos de logs, trilha auditável, retenção e rastreabilidade.

Controles de jogo responsável no terminal, limites, autoexclusão, alertas e pausas.

Segurança cibernética do terminal, hardening, anti-tamper, atualização e incidentes.

Responsabilidades do operador e do estabelecimento, supervisão e evidências.

Telemetria e reporte de eventos críticos e exceções, compatível com monitoramento e fiscalização.

Requisitos técnicos para terminais físicos conectados a sistemas centrais autorizados, com controles equivalentes ao online.

Nesse sentido, recomenda-se que a norma trate, de forma específica, dos requisitos técnicos, operacionais e de integridade aplicáveis aos terminais digitais físicos utilizados por esses prestadores, incluindo, entre outros aspectos: critérios de autorização, certificação dos equipamentos e sistemas, responsabilidades do operador e do intermediador, proteção ao consumidor, entre outros.

A inclusão explícita desses prestadores contribuirá para segurança jurídica, isonomia regulatória e adequada supervisão, evitando lacunas normativas e assegurando que a exploração por meio de terminais digitais físicos ocorra de forma alinhada aos objetivos da legislação vigente.

----- 1. Requisitos de geolocalização

Um dos desafios técnicos atualmente mais relevantes para as apostas presenciais no varejo é a exigência de verificar a localização do jogador em território brasileiro antes da primeira aposta e de realizar nova verificação a cada 30 minutos.

Considerações específicas para o varejo:

Sinais padrão de GPS apresentam limitações em ambientes internos devido à obstrução por paredes, gerando desempenho inconsistente entre diferentes estabelecimentos (locais grandes ou pequenos, em distintas localizações), o que reflete a realidade dos estabelecimentos nos diversos estados e municípios brasileiros.

Entretanto, diferentemente das apostas online, em que os jogadores são móveis, as apostas no varejo ocorrem em estabelecimentos físicos fixos (autorizados), com

localizações conhecidas e previamente verificadas.

A exigência de revalidação a cada 30 minutos é impraticável no varejo, onde as sessões típicas de apostas são consideravelmente mais curtas.

Recomendações:

Garantir que a aplicação esteja vinculada de forma segura ao dispositivo físico (por exemplo, restringindo a aplicação a um único endereço MAC). Isso assegura que a aplicação seja sempre executada no mesmo dispositivo e não possa ser transferida para outro dispositivo ou local.

Definir de forma fixa os códigos de município no nível da plataforma para cada terminal licenciado, com exigência regulatória de que essas informações sejam fornecidas ao SIGAP.

Remover a exigência de revalidação a cada 30 minutos para terminais físicos fixos de varejo, uma vez que a localização do estabelecimento é verificada e constante, ao contrário dos dispositivos de jogadores online, que são móveis no momento do cadastro ou da realização de apostas.

Usar endereços IP e validação de fuso horário como métodos complementares de verificação.

Essa abordagem mantém o controle regulatório e a verificação de localização, em consonância com os objetivos regulatórios subjacentes, ao mesmo tempo em que elimina fricções técnicas desnecessárias que colocam as opções reguladas em desvantagem frente a alternativas ilegais.

2. Processos de Know Your Customer (KYC)

Reconhecimento facial: pesquisas em vários mercados demonstram de forma consistente que a fricção nos processos de cadastro e login está entre as principais causas de abandono na etapa de registro e da preferência por opções não licenciadas. No contexto das apostas no varejo, em que a experiência presencial deve ser fluida, processos de autenticação extensos impactam diretamente a aquisição e a retenção de jogadores.

Recomendações

Cadastro: manter o reconhecimento facial obrigatório na criação inicial da conta, a fim de assegurar uma verificação robusta de identidade, com melhorias que reduzam a complexidade e a fricção do processo.

Logins subsequentes: introduzir métodos alternativos de autenticação adequados ao ambiente de varejo, como sistemas de senha de uso único (OTP), equilibrando segurança e experiência do usuário.

Autenticação Multifator (MFA): a exigência atual de biometria como MFA é mais pertinente a ambientes online, nos quais a segurança do dispositivo é um fator crítico. No varejo, onde os jogadores estão fisicamente presentes em estabelecimentos licenciados e monitorados, com supervisão de funcionários, essa exigência adiciona fricção sem um benefício proporcional em termos de segurança.

Recomendações

Para terminais de varejo, permitir autenticação de fator único (por exemplo, login via OTP) como suficiente, considerando o ambiente físico controlado em que os jogadores se encontram.

Essa abordagem mantém os níveis de segurança ao mesmo tempo em que reduz significativamente a fricção para o cliente e melhora a experiência regulada de apostas no varejo.

3. Métodos de pagamento – dinheiro em espécie

Gostaríamos de destacar que, de acordo com pesquisa do Banco Central do Brasil, “o dinheiro em espécie permanece muito presente na vida dos brasileiros” e é usado como meio de pagamento por 68,9% da população, ficando atrás apenas dos cartões de débito e do Pix.

Compreendemos que isso possa demandar alterações legislativas, mas permitiria um meio de pagamento e de recebimento de prêmios que continua amplamente usado no Brasil contemporâneo.

Em nossa avaliação, a abordagem ideal é permitir o uso de dinheiro em espécie por meio de terminais de apostas de autoatendimento (Self-Service Betting Terminals – SSBT) ou em balcão (over the counter), com controles adequados para garantir a conformidade regulatória. Alguns mercados regulados, como Reino Unido e Itália, implementaram com sucesso o uso de dinheiro em espécie e outros métodos de pagamento, como sistemas de vouchers, que preservam plena rastreabilidade e conformidade regulatória.

O método de voucher consiste no repasse de dinheiro em espécie pelo usuário ao agente, que então imprime um comprovante que pode ser creditado na conta online do jogador. A conta é financiada exclusivamente com recursos do próprio jogador transferidos ao agente, não se tratando de adiantamento, pré-pagamento, bônus ou qualquer vantagem prévia. O voucher somente pode ser resgatado até o valor efetivamente entregue ao agente.

Recomendações:

Em linha com outros mercados, estabelecer orientações claras para que o dinheiro em espécie possa ser usado de alguma forma, seja diretamente ou por meio de conversão em balcões de varejo, para uso em SSBT ou em apostas no balcão.

Em nossa visão, os principais controles que devem ser exigidos incluem:

Rastreabilidade completa e trilha de auditoria de todas as transações.

Verificação de KYC.

Aplicação integral de medidas de PLD, jogo responsável e prevenção a fraudes.

Uso de algoritmos de reconhecimento de padrões de PLD para detecção, em tempo real, de comportamentos suspeitos, com geração de alertas e bloqueios quando necessário. O reconhecimento de padrões é um método já consolidado, por exemplo, no Reino Unido.

Proibição de apostas diretas em dinheiro em espécie – todas as transações devem ser processadas por sistemas rastreáveis e auditáveis.

Essa abordagem aumenta a atratividade das apostas reguladas no varejo, ao mesmo tempo em que preserva todos os controles essenciais, criando uma alternativa viável ao jogo não regulado baseado em dinheiro em espécie.

TEMA 03: REVISÃO DA REGULAMENTAÇÃO DE PUBLICIDADE POR MEIO DE AFILIADOS EM APLICAÇÕES DE INTERNET - Segundo trimestre de 2026

Esse tema deve constar da Agenda 2026-2027?

Deve constar da Agenda	25
Não deve constar da Agenda	4
(vazio)	8
Total Geral	37

Rótulos de Linha	O trimestre em que está prevista sua abordagem está adequado?
Está adequado	18
Não está adequado, devendo ser antecipado	12
(vazio)	7
Total Geral	37

Pergunta SPA: Caso queira, justifique as respostas anteriores sobre a inclusão do tema proposto na agenda e sobre o trimestre em que deve ser abordado

Contribuições:

É necessário um posicionamento da SPA sobre a prática de venda de cursos e de assinatura de grupos de WhatsApp e telegrama onde Tipster vendem cursos para melhorar a performance dos jogadores. Este modelo é um incentivo equivocado ao entendimento de que jogo é entretenimento e não pode ser encarado como um meio de ganhar a vida.

Medida urgente, que tem impacto direto na responsabilidade social e na segurança do jogador problemático e/ou patológico, que são convencidos, principalmente, pelos influenciadores.

O terceiro tema, previsto para o segundo trimestre de 2026, foca na revisão de regulamentação de publicidade por meio de afiliados. Entendemos que a revisão da regulamentação de publicidade é necessária, sendo que o agendamento previsto para o segundo trimestre de 2026 é adequado, considerando o atual estágio do mercado e o processo de adaptação das operadoras às normas vigentes.

A Lei nº 14.790/2023 estabeleceu em seus artigos 16 e 17, as diretrizes fundamentais para a publicidade, exigindo ações pautadas na responsabilidade social, na proteção de menores e no combate ao vício, sendo que a materialização desses princípios no ambiente digital coube à regulamentação infralegal. A Portaria nº 1.231/2024, por sua vez, definiu o papel e as responsabilidades dos operadores e dos afiliados.

Paralelamente à regulamentação estatal, o setor publicitário opera sob o regime de autorregulação, liderado pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR). O Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária foi atualizado em 2024, com a inclusão do anexo X, dedicado às apostas.

O marketing é uma das formas de crescimento das operadoras de aposta de quota fixa, e embora persistam lacunas regulatórias, o momento exige refinamento técnico, não uma ruptura normativa.

A revisão e aprimoramento das regras, condições e requisitos técnicos no segundo trimestre de 2026, permite que a SPA observe os efeitos das normas vigentes e avalie as lacunas regulatórias reais. Esse período representa a conclusão dos primeiros 15 a 18 meses de vigência plena do regime sancionador, considerado um período de transição da regulação baseada em princípios, para uma regulação baseada em evidências.

Além disso, o aprimoramento técnico serve como mecanismo de defesa da viabilidade do mercado regulado, pois demonstra a capacidade do Estado de regular, sem a necessidade de impor proibições que futuramente possa causar o aumento do mercado ilegal.

O mais importante para a publicidade, acreditamos, é a estruturação da cadeia tecnológica B2B. Ao incorporar à regulação do setor esta estruturação, haverá uma maior eficiência em todas as áreas atinentes ao setor de apostas de quota fixa, inclusive na publicidade.

O Brasil deixou de ser um mercado inexistente para passar a ser um dos 5 maiores mercados de apostas online do mundo. O número de jogadores problemáticos já supera o de bebedores problemáticos (álcool). É preciso fazer alguma coisa!

Antecipado, pois tal discussão precisa amadurecer nos agentes operadores. Além disso, as BigTechs devem estar à mesa e colaborar com a SPA para o combate da propaganda de operações ilegais e afiliados que rodam publicidade para operações clandestinas.

Tema necessário para dar efetividade aos arts 16 e 17 da Lei 14.790/2023 e reduzir publicidade irregular via afiliados, com proteção ao consumidor e rastreabilidade. T2/2026 é adequado para convergir com autorização e permitir fiscalização efetiva ainda em 2026.

O Instituto Alana defende que o aprimoramento proposto é fundamental, sobretudo para suprir lacunas que hoje enfraquecem a efetividade das disposições vigentes, a começar pelo aprofundamento da discussão a respeito do regime de responsabilidade aplicável aos afiliados, o que traria mais robustez ao controle das práticas publicitárias. É fundamental reconhecer que, no ecossistema de publicidade por afiliados, o risco de exposição indevida é estruturalmente ampliado. Afiliados operam, em regra, em ambientes descentralizados, com alto volume de produção de conteúdo, mobilização intensiva de influenciadores digitais, técnicas de engajamento algorítmico e distribuição multiplataforma. Esse contexto dificulta o controle prévio e contínuo da conformidade das peças publicitárias, tornando insuficiente a mera previsão contratual genérica de cumprimento da lei. Assim, a revisão regulatória deve avançar no sentido de exigir deveres ainda mais reforçados de diligência, monitoramento ativo e responsabilização objetiva dos operadores de apostas sobre as práticas de seus afiliados. Em outro nível, a entrada em vigor do ECA Digital (Lei 15.211/2025) também exige adaptações nas regulamentações sobre publicidade de apostas, de forma a garantir a proteção integral de crianças e adolescentes. Por todos estes motivos, sugere-se a antecipação do tema na agenda regulatória.

O cronograma está adequado dado que o tema de é de relevância e urgência alta.

Pergunta SPA: Caso queira, especifique tópicos desse tema que gostaria fossem abordados

Contribuições:

Os principais temas a serem discutidos e aprimorados são, segundo nossa perspectiva:

- I. Definições jurídicas, âmbito de aplicação e atribuições de responsabilidades;
- II. Transparência e boas práticas;
- III. Canais permitidos e regras de comunicação;
- IV. Atividades de Influenciadores; Monitorização
- V. Uso de auditoria;
- VI. Modelos de remuneração;
- VII. Proibições relativas a bônus e incentivos;
- VIII. Aplicação transfronteiriça da regulamentação;
- IX. Transparência e boas práticas.

A participação de afiliados e em especial de influenciadores digitais deveria ser vedada. Não sendo vedada, propõe-se restrições, proibindo atletas, ex-atletas (salvo após período de quarentena de pelo menos dois anos), artistas, árbitros, dirigentes esportivos, comunicadores e autoridades. Proibição de fazer referência a sucesso, riqueza, posse de bens, como forma de promoção do êxito pessoal, alternativa a emprego, solução para problemas financeiros, fonte de renda adicional, forma de investimento financeiro, garantia ou promessa de retorno financeiro; Limitação ao período de veiculação ou impulsionamento em redes sociais ao período de 23 horas a 5 da manhã. Proibição de envio de mensagens, chamadas, correspondências, notificações por aplicativos ou quaisquer outras formas de comunicação sem o consentimento prévio, livre, informado e expresso do destinatário.

Com o objetivo de ampliar o rol de definições, e atrair a eventual responsabilização de influenciadores digitais que venham a promover apostas como socialmente atrativas ou sugerir que o jogo contribui para o êxito pessoal, a Fundação Procon/SP propõe que as discussões do Tema 3 da Agenda Regulatória leve em consideração os seguintes ajustes e inclusões na normativa do setor:

- 1º Ajuste: Inclusão da definição de "Influenciadores digitais" no artigo 2º, da PORTARIA SPA/MF Nº 1.231, DE 31 DE JULHO DE 2024, tal como segue:

• Influenciadores digitais: pessoas físicas ou jurídicas que, por meio de plataformas digitais, redes sociais ou canais online, exercem influência sobre o comportamento do público, especialmente na promoção de produtos, serviços ou apostas, mesmo sem vínculo formal contratual ou remuneração direta;

- 2º Ajuste: Inclusão do termo "Influenciadores Digitais" no artigo 12, inciso II, da PORTARIA SPA/MF Nº 1.231, DE 31 DE JULHO DE 2024, tal como segue:

Art. 12. São vedadas as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de

marketing de loteria de apostas de quota fixa que:

(...)

II - apresentem a aposta como socialmente atraente ou contenham afirmações de personalidades conhecidas, celebridades e influenciadores digitais que sugiram que o jogo contribui para o êxito pessoal ou social ou para melhoria das condições financeiras.

1. Responsabilização clara de afiliados e plataformas digitais pela veiculação de publicidade irregular

Sugerimos o estabelecimento de critérios claros e objetivos de responsabilização não apenas dos operadores de apostas, mas também dos afiliados e das plataformas digitais utilizadas para a veiculação de conteúdos promocionais.

A experiência recente demonstra que a fragmentação de responsabilidades e a ausência de deveres explícitos de diligência por parte desses intermediários contribuem para a proliferação de publicidade ilegal e/ou irregular, inclusive com violações a regras de proteção de menores, de jogo responsável e de transparência informacional. Assim, a ABFS entende ser fundamental haver uma regulamentação que delimite obrigações mínimas de compliance, transparência e controle prévio dos conteúdos publicitários, compatíveis com o grau de influência e controle exercido por afiliados e plataformas.

Além disso, a responsabilização das plataformas digitais deve observar uma lógica de corresponsabilidade regulatória, baseada na efetiva capacidade de prevenção, moderação e remoção de conteúdos ilícitos ou irregulares, evitando a transferência integral do ônus aos operadores em situações que excedem seu poder de intervenção.

Sugerimos que a norma contemple, ao menos, os seguintes aspectos:

- definição jurídica e âmbito de aplicação: delimitação clara do conceito de afiliado e das atividades por ele abrangidas.
- registro, autorização e credenciamento: regras para o cadastramento de afiliados, incluindo a manutenção de lista de cadastrados junto à SPA/MF e/ou ao CONAR, bem como credenciamento das empresas que disponibilizam plataformas de gestão de afiliados.
- capacitação obrigatória: exigência de capacitação obrigatória dos afiliados, incluindo cursos ou treinamentos sobre jogo responsável e direito do consumidor.
- atribuição de responsabilidades: definição clara das responsabilidades dos operadores, afiliados e demais envolvidos, incluindo responsabilidade por eventuais danos causados aos consumidores.
- proibições e limitações promocionais: regras específicas relativas à oferta de bônus, incentivos e demais práticas promocionais.
- canais permitidos e regras de comunicação: definição dos meios autorizados para a veiculação de publicidade e das respectivas regras de conteúdo.
- contratos: requisitos mínimos aplicáveis aos instrumentos contratuais firmados entre operadores e afiliados.
- monitoramento, auditoria e fiscalização: mecanismos de acompanhamento contínuo das atividades dos afiliados.
- sanções: previsão de penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das

obrigações regulatórias.

- modelos de remuneração: disciplina dos formatos de remuneração admitidos para afiliados.
- aplicação transfronteiriça: tratamento da atuação de afiliados sediados ou operantes no exterior.
- regras transitórias: disposições voltadas à adaptação gradual ao novo regime regulatório.

Os tópicos importantes seriam:

(i) capacitação da cadeia de afiliados e respectivos subafiliados em matéria de publicidade de apostas (consoante diretrizes do Anexo X do Conar) e de jogo responsável (conforme Portaria SPA/MF 1231/2024);

(ii) credenciamento perante a SPA dos afiliados/master afiliados que cumprissem requisitos de certificação em jogo responsável de sua atividade e respectiva cadeia de subafiliados,

(iii) definição da responsabilidade solidária dos afiliados pelos eventos de "culpa in vigilando" de suas atividades e respectiva cadeia.

Sugerimos uma atribuição de responsabilidades mais clara dos filiados e demais envolvidos, incluindo responsabilidade por eventuais danos aos consumidores.

Cadastro e diligência de afiliados, com responsabilidade do operador pela cadeia.

Regras mínimas de transparência e vedação a alegações enganosas, em linha com diretrizes de comunicação e marketing já reguladas na Portaria 1.231/2024.

Pré-aprovação e versionamento de criativos, com retenção de evidências.

Rastreabilidade de origem, links, códigos e logs.

Monitoramento contínuo e medidas corretivas com prazos.

Regras específicas para subafiliados e terceirização.

A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 estabelece, acertadamente, em seu art. 22, que as "ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing realizadas por afiliados são consideradas integrantes das ações do agente operador de apostas", prevendo: (i) respeito às regras de regulamentação e autorregulação e (ii) a formalização de contratos por escrito que especifiquem obrigações jurídicas, incluindo o dever de cumprimento de regras sobre publicidade, marketing e propaganda.

Para a revisão da regulamentação da publicidade por afiliados, em primeiro lugar, é imprescindível que as regras delineadas nos arts. 16 e 17 da Lei nº 14.790/24 sejam estritamente cumpridas, vedando expressamente: (i) a contratação de crianças e adolescentes; (ii) a influência ou incentivo para crianças e adolescentes apostarem e (iii) como interpretação análoga do art. 17, II, "c" e "d", a veiculação de publicidade de afiliados em aplicações da Internet direcionadas ou de provável acesso por crianças e adolescentes. Devem somar-se à esses requisitos, também, a obrigatoriedade já prevista pelo CONAR no documento "Regras para Publicidade de Apostas", garantindo que as pessoas em destaque não aparentem ter menos de 21 anos de idade.

Destaca-se que o item iii, acima, é uma consequência legal lógica da regra do art. 6º,

IV do Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (ECA Digital - Lei 15.211/2025), que prevê que “os fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados a crianças e a adolescentes ou de acesso provável por eles deverão tomar medidas razoáveis desde a concepção e ao longo da operação de suas aplicações, com o objetivo de prevenir e mitigar riscos de acesso, exposição, recomendação ou facilitação de contato com os seguintes conteúdos, produtos ou práticas: (...) IV – promoção e comercialização de jogos de azar, apostas de quota fixa, loterias, produtos de tabaco, bebidas alcoólicas, narcóticos ou produtos de comercialização proibida a crianças e a adolescentes;”.

Entende-se que aplicações de Internet que tenham o acesso provável de crianças e adolescentes devem, portanto, proibir em suas diretrizes de comunidade qualquer veiculação de apostas direcionada ou que possa atingir crianças e adolescentes, incluindo por influenciadores. Quando forem de provável acesso por este público, só podem estabelecer medidas de veiculação de publicidade de apostas caso possuam salvaguardas técnicas, organizacionais e contratuais robustas, suficientes para garantir que a publicidade não atinja o público infantojuvenil (a exemplo de mecanismos eficazes de verificação etária, segmentação de audiência baseada em idade declarada e confirmada, controles de entrega de anúncios ou, quando for o caso, exclusão ativa de perfis potencialmente pertencentes a crianças e adolescentes). Fora dessas hipóteses, corre-se o risco concreto de violação do marco legal vigente, com responsabilização administrativa, civil e regulatória dos agentes envolvidos.

Nesse contexto, cumpre destacar a denúncia encaminhada pelo Instituto Alana ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), à Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e à Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda, na qual se verificou não apenas a existência de publicidade de casas de apostas direcionada ao público infantojuvenil, mas também o fato de que tais peças publicitárias foram produzidas por crianças e adolescentes, denominadas “influenciadoras mirins”, sem ação proativa para derrubada dos conteúdos pela plataforma que os veiculou. Uma prática que configura claro desrespeito aos arts. 16, inciso III, e 17, inciso VI, § 1º, da Lei nº 14.790/2023 e os arts. 5º e 6º do ECA Digital.

Ressalte-se que tal entendimento já é a regra adotada pelo CONAR, ao prever, nas Regras Para Publicidade de Apostas, que os perfis e sites de anunciantes adotem mecanismos de restrição etária, para garantir que apenas pessoas com mais de 18 anos tenham acesso ao conteúdo relacionado a apostas.

Outro ponto relevante é que a responsabilização não deve recair apenas sobre o afiliado individual. À luz da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, bem como da lógica do direito do consumidor e da regulação de produtos e serviços de tecnologia, o agente operador de apostas permanece como beneficiário econômico direto da publicidade, sendo, portanto, corresponsável por eventuais infrações. A inexistência de mecanismos eficazes de auditoria, suspensão imediata de afiliados irregulares e transparência sobre critérios de veiculação pode ser interpretada como tolerância ou negligência regulatória.

Indo além, a norma revisada deve estabelecer critérios objetivos e verificáveis, incluindo todos aqueles dispostos no art. 17 da lei 14.790/23 e contemplando, além do já previsto na legislação, a exigência que afiliados que produzam conteúdos relacionados a apostas sejam obrigados, de forma independente e dissociada de peças publicitárias ou promocionais, a veicular conteúdos próprios e específicos sobre os riscos associados às apostas, incluindo, no mínimo, informações sobre probabilidade de perdas, potencial de endividamento, riscos de dependência comportamental e impactos sociais, de modo a assegurar um mínimo de equilíbrio informacional e mitigar assimetrias entre a mensagem promocional e a realidade do produto ofertado.

Esses conteúdos devem seguir o modelo de comunicação dos conteúdos principais, garantindo a devida atratividade e conscientização equilibrada.

Adicionalmente, para que a fiscalização seja efetiva e não meramente formal, recomenda-se que a regulamentação exija que os operadores de apostas criem, mantenham e disponibilizem um cadastro público, atualizado e auditável de seus afiliados, incluindo informações mínimas como identificação do afiliado, canais utilizados, links ativos, histórico de campanhas, peças publicitárias e conteúdos patrocinados. Tal medida é essencial para garantir rastreabilidade técnica, controle social e capacidade de resposta rápida do regulador, inclusive para a remoção célere de publicidade irregular ou potencialmente danosa a crianças e adolescentes.

Sem mecanismos de transparência, rastreabilidade e responsabilização estruturada, o controle das práticas publicitárias por afiliados tende a se tornar declaratório e reativo, incompatível com o dever de prevenção de riscos imposto pelo art. 6º do ECA Digital e com os princípios de proteção integral, prioridade absoluta e precaução. Nesse cenário, a revisão normativa deve partir do reconhecimento de que, diante da probabilidade de acesso de crianças e adolescentes às aplicações de Internet, a omissão regulatória ou a confiança excessiva na autorregulação configura falha no dever de proteção, com impactos diretos sobre direitos fundamentais desse público.

Responsabilização na cadeia de afiliados e influenciadores.

A revisão da regulamentação de publicidade por meio de afiliados deve enfrentar, de forma direta, a responsabilização dos agentes que integram a cadeia de divulgação, incluindo afiliados, subafiliados e influenciadores digitais que atuem como afiliados, bem como a necessidade de delimitação objetiva da responsabilidade do agente operador.

Atualmente, a responsabilidade do agente operador é, na prática, ilimitada, enquanto a responsabilização dos afiliados ocorre de forma residual, geralmente apenas por meio de judicialização decorrente do descumprimento de obrigações contratuais que impõem a observância das normas legais, regulatórias e das diretrizes internas do operador. Esse modelo gera assimetria regulatória e concentra riscos em um único elo da cadeia.

No contexto brasileiro, é comum que afiliados e marketing de influência se confundam, uma vez que diversas redes de afiliação incorporam influenciadores digitais como subafiliados, muitas vezes sem a devida qualificação, capacitação ou estrutura mínima para atuação em um setor altamente regulado como o de apostas. Essa realidade amplia o risco de práticas publicitárias irregulares, inclusive com descumprimento de regras de proteção ao consumidor e de jogo responsável.

Adicionalmente, grande parte dos contratos de afiliação prevê cláusulas que impedem a divulgação da rede de subafiliados ao agente operador, sob o argumento de proteção comercial contra aliciamento ou contratação direta. Embora compreensível do ponto de vista concorrencial, essa prática dificulta significativamente o monitoramento, a fiscalização e a responsabilização das ações publicitárias realizadas em nome do operador.

Na prática, não é incomum que influenciadores:

- deixem de submeter conteúdos aos fluxos formais de aprovação prévia;
- desconsiderem diretrizes obrigatórias de comunicação;
- realizem divulgações sem identificação clara de publicidade ou de vinculação ao operador autorizado.

Além disso, observa-se que muitos agentes afiliados não fornecem relatórios

estruturados e rastreáveis sobre sua rede de divulgação, resultando em falta de transparência e perda de controle sobre quem efetivamente promove os produtos e serviços do operador no ambiente digital.

Diante desse cenário, entende-se fundamental que a regulamentação:

(a) trate expressamente da responsabilidade solidária ou subsidiária dos afiliados, subafiliados e influenciadores que atuem como afiliados;

(b) estabeleça critérios objetivos de responsabilização e deveres mínimos de reporte, transparência e rastreabilidade;

(c) promova maior equilíbrio na alocação de riscos regulatórios, sem prejuízo da responsabilidade do agente operador, mas evitando que esta seja absoluta e desvinculada do grau de controle efetivo sobre a publicidade realizada.

TEMA 04: APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO - Terceiro Trimestre de 2026

Rótulos de Linha	Esse tema deve constar da Agenda 2026-2027?
Deve constar da Agenda	28
Não deve constar da Agenda	3
(vazio)	6
Total Geral	37

Rótulos de Linha	O trimestre em que está prevista sua abordagem está adequado?
Está adequado	19
Não está adequado, devendo ser antecipado	9
Não está adequado, devendo ser postergado	2
(vazio)	7
Total Geral	37

Pergunta SPA: Caso queira, justifique as respostas anteriores sobre a inclusão do tema proposto na agenda e sobre o trimestre em que deve ser abordado

Contribuições:

É necessário a montagem de uma equipe exclusiva para monitoramento e fiscalização, especialmente das atividades ilegais.

Essa é uma das principais coisas que não estão acontecendo e que tem um grande impacto na estrutura social, deve ser visto como prioridade e aplicação imediata.

Entendo que a discussão sobre o aperfeiçoamento dos procedimentos de monitoramento e fiscalização, atualmente prevista para o terceiro trimestre de 2026, deveria ser antecipada pelos seguintes motivos:

Clareza insuficiente sobre papéis, responsabilidades e possibilidade de participação de empresas auxiliares

Embora as Portarias vigentes (722/2024, 1.231/2024, 1.225/2024 e 1.143/2024) apresentem boa estrutura técnica, ainda há pouca definição regulatória sobre:

se empresas especializadas em monitoramento e conformidade, por exemplo, Consultoria de TI especializadas, RegTechs, podem atuar formalmente no ecossistema, sob quais condições, limites ou modelos de contratação, e se há necessidade de credenciamento, homologação ou autorização

Na prática, não está claro como se dá o enquadramento dessas empresas, qual nível de responsabilidade elas assumem e como sua atuação se conecta com as obrigações das operadoras. Essa incerteza limita iniciativas privadas que poderiam fortalecer o próprio enforcement.

CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE JOGOS E APOSTAS (ANJA)

Considerando que a consolidação do mercado regulado depende de um modelo de supervisão capaz de transformar dados em inteligência, corrigindo eventuais assimetrias regulatórias e, conseqüentemente, garantindo a integridade do setor.

Considerando que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 2841/2025 , identificou limitações estruturais relevantes no atual modelo de supervisão da SPA. Embora reconheça a existência de uma regulamentação robusta, alinhada às melhores práticas internacionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (PLD/FTP), o TCU apontou deficiência como a insuficiências de recursos humanos, carência de ferramentas analíticas especializadas, ausência de documentação formal para padronizar atividades fiscalizatórias e fragilidades operacionais que podem ampliar riscos de erros, inconsistências e atos irregulares.

Ainda, ao observar que a infraestrutura tecnológica também apresenta limitações, como o Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP) e equipe reduzida da SPA, não possui condições de realizar análises manuais de "big data".

Parece-nos evidente que neste momento não é recomendável alterações no marco regulatório vigente no que tange à aplicação de sanções, mas, sim, o fortalecimento institucional da SPA, por meio da adequada provisão de estrutura técnica, operacional e de recursos humanos compatíveis com a complexidade do setor regulado. A prioridade imediata deve recair sobre a efetividade da fiscalização, que se apresenta como a principal frente de atuação da Secretaria neste estágio de implementação do regime legal. Para que essa função seja exercida de forma eficiente, proporcional e orientada à proteção do interesse público, é indispensável que sejam asseguradas à SPA as condições materiais, técnicas e organizacionais necessárias ao pleno

desempenho de suas competências.

Ademais, importante salientar que se mostra essencial o alinhamento de trabalho e, conseqüentemente de atuação conjunta da SPA e da ANPD. Isso porque as obrigações relacionadas à comunicação, registro, monitoramento e armazenamento de informações devem estar cuidadosamente alinhadas com os princípios e requisitos da LGPD, especialmente aqueles de minimização de dados, limitação de finalidade e limitação de armazenamento.

Mostra-se necessária a integração das normas vigentes, sistemas e fiscalização da ANPD e da SPA para que haja a estabilidade regulatória e a garantia da segurança jurídica. Não sendo apropriada a revisão de normas neste momento, mas sim a atuação para que as normas atuais sejam efetivas.

Nesse contexto, entendemos que o aprimoramento do arcabouço normativo aplicável ao mercado de apostas de quota fixa deve buscar equilíbrio entre proteção ao apostador, mitigação de riscos sistêmicos e viabilidade operacional dos agentes autorizados. Sugerimos 02 temas:

1. Revisão da obrigatoriedade de indicação prévia de conta bancária no cadastro do apostador (vide proposta descrita no item 17);
2. Implementação de mecanismo estruturado de compartilhamento de dados de fraudes (vide proposta descrita no item 17).

Embora o tema seja relevante, não é considerado prioritário no momento. A abordagem proposta para o terceiro trimestre de 2026 mostra-se prematura, uma vez que eventuais revisões das obrigações relacionadas à comunicação, ao registro, ao monitoramento e ao armazenamento de informações devem estar cuidadosamente alinhadas aos princípios e requisitos estabelecidos pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em especial aqueles relativos à minimização de dados, à limitação de finalidade e à limitação do período de armazenamento.

Nesse sentido, recomendamos que a discussão seja postergada para um ciclo regulatório posterior ou abordada apenas após coordenação com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), de modo a assegurar proporcionalidade, segurança jurídica e estabilidade regulatória.

Por fim, destaca-se a importância de uma atuação coordenada entre a SPA/MF e a ANPD na condução desse tema, integrando as perspectivas da regulação do setor de jogos e da proteção de dados, à semelhança de experiências anteriores de cooperação adotadas pela ANPD com outros órgãos reguladores, como o CADE.

Quanto aos aspectos operacionais na exploração de AQF, embora o artigo 23, §2º, da Lei 14.790/2023 permita a utilização de aplicativos de mensagem como meio de confirmação de identidade e comunicação com usuários, o whatsapp Brasil não permite a utilização de seus serviços pelas operadoras autorizadas, O whatsapp é um dos meios de comunicação mais utilizado pelos brasileiros e tal restrição indevida e unilateral de uso por uma atividade lícita, compromete o direito de acesso à informação, comunicação facilitada para fins de atendimento ao consumidor e bem assim tempestiva (notadamente as necessárias em tempo real como nos casos de verificação de comportamentos problemáticos de jogo). Além disso, importante o maior engajamento dos serviços de mensagens e de mídia social para coibir o mercado ilegal e demais fraudes.

O aperfeiçoamento dos procedimentos de monitoramento e fiscalização é um tema relevante para o fortalecimento do regime regulatório aplicável; todavia, entendemos que sua abordagem deve ser postergada, a fim de permitir maior maturação dos mecanismos atualmente em vigor, que ainda se encontram em fase inicial de implementação e consolidação. A revisão antecipada desses procedimentos pode comprometer a identificação precisa de fragilidades estruturais e de oportunidades reais de aprimoramento. Além disso, a revisão prematura pode gerar instabilidade regulatória, com alterações sucessivas de critérios e exigências em curto espaço de tempo, dificultando o adequado planejamento operacional e tecnológico por parte dos operadores autorizados.

Nesse contexto, considera-se que o adiamento do tema permitirá que o regulador acumule experiência prática suficiente, consolide entendimentos operacionais e desenvolva métricas mais claras de desempenho e de efetividade da fiscalização, contribuindo para que o futuro aperfeiçoamento seja mais consistente, proporcional e alinhado à realidade operacional do setor.

Tema essencial para harmonizar obrigações de comunicação, registro, armazenamento e requisitos operacionais já previstos em Portarias, reduzindo redundâncias e aumentando efetividade da supervisão. Período adequado para consolidar padrões após o ciclo inicial de autorização.

Trazemos à atenção da Secretaria de Prêmios e Apostas a oportunidade de aprimoramento dos requisitos para identificação do usuário no momento do login nas casas de aposta online. Tema urgente e socialmente reconhecido como de alto impacto, em especial alinhamento com a recente legislação de proteção de crianças e adolescentes em ambiente digital, parece fazer sentido que ocorra a revisão dos requisitos operacionais para assegurar que a sessão seja iniciada exclusivamente por um adulto (titular legítimo da conta) através de validação de identidade robusta, eliminando a vulnerabilidade de dispositivos compartilhados ou senhas partilháveis.

A inclusão e urgência deste tema para o primeiro trimestre de 2026 justificam-se pela necessidade de alinhar o setor de apostas à Lei nº 15.211/2025 (ECA Digital), que entra em vigor em 17 de março deste ano.

Padrões mínimos para monitoramento da integridade das apostas devem ser introduzidos para fortalecer a proteção da integridade dos esportes brasileiros, dos consumidores e das receitas tributáveis, incluindo uma disposição comparável àquela atualmente imposta aos provedores de pagamento que proíbe fornecer serviços a operadores de apostas não licenciados.

Pergunta SPA: Caso queira, especifique tópicos desse tema que gostaria fossem abordados

Contribuições:

Ao analisar a criação de uma solução de tecnologia para automatização e padronização do envio, monitoramento e conformidade dos reportes regulatórios para SIGAP e COAF, para gestão das operadoras, percebi que:

1. O setor tem espaço para tecnologia que fortaleça supervisão e integridade, porém falta segurança jurídica sobre a atuação de empresas parceiras, e clareza regulatória suficiente para estimar investimento, escopo e riscos.

A ausência dessas diretrizes gerou hesitação legítima em avançar com o plano/projeto, não pela parte técnica, que está razoavelmente estruturada, mas pela incerteza institucional sobre como o regulador enxerga e integra atores auxiliares no ciclo de monitoramento.

O ritmo de crescimento do mercado exige alinhamento regulatório antecipado, sobretudo, reporte para a sociedade se está sendo cumprido a contento.

Com o rápido crescimento do segmento de apostas, postergar esse debate para 2026 aumenta o risco de:

- 1 . Heterogeneidade nas práticas de reporte,
- 2 . Assimetria entre operadores e provedores,
3. Menor eficácia de fiscalização nos primeiros anos do mercado regulado.

Antecipar a discussão permitiria consolidar desde cedo um modelo de supervisão estruturado, previsível e alinhado à evolução tecnológica.

Por fim;

Necessidade de maior clareza sobre dados exigidos e regras de transmissão:

Apesar de haver documentação técnica de razoável para boa, ainda existem pontos que merecem detalhamento antes de 2026:

1. Padronização definitiva dos dados que devem ser reportados,
2. Definição clara dos mecanismos de envio, autenticação e auditoria,
3. Regras de versionamento e estabilidade das APIs,
4. Responsabilidades em caso de falhas de transmissão ou inconsistências.

Esses pontos são fundamentais tanto para operadoras quanto para empresas que pretendem desenvolver soluções de monitoramento ou integração.

Nossa sugestão é que haja um trabalho conjunto entre SPA e ANPD.

-
1. Revisão da obrigatoriedade de indicação prévia de conta bancária no cadastro do apostador:

Sugere-se a reavaliação da exigência normativa de indicação de conta bancária no momento do cadastro inicial do apostador na plataforma de apostas.

Propõe-se que tal obrigatoriedade seja removida da etapa de cadastro, mantendo-se, contudo, de forma expressa, a exigência de que toda movimentação financeira ocorra exclusivamente por meio de conta de titularidade do próprio apostador.

Essa alteração regulatória pode gerar os seguintes benefícios:

Redução de fricções e barreiras excessivas no processo de cadastro, sem prejuízo aos controles de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo;

Maior alinhamento com práticas já adotadas no mercado financeiro e de pagamentos digitais;

Preservação do princípio da rastreabilidade dos recursos, uma vez que a titularidade da conta permaneceria como requisito obrigatório para aportes e retiradas.

2. Implementação de mecanismo estruturado de compartilhamento de dados de fraudes:

Propõe-se a avaliação, pela SPA/MF, da criação de um mecanismo regulatório de

compartilhamento estruturado de informações relacionadas a fraudes, inspirado nos princípios e diretrizes estabelecidos pela Resolução Conjunta nº 6, aplicável no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

A sugestão consiste em adaptar tal modelo para o mercado de agentes operadores de apostas de quota fixa, possibilitando o intercâmbio tempestivo de informações relevantes sobre tentativas, indícios ou ocorrências de fraudes, respeitados os princípios da LGPD, da segurança da informação e da finalidade do tratamento de dados.

Entendemos que uma iniciativa dessa natureza:

Contribui para a prevenção e mitigação de fraudes sistêmicas;

Fortalece a integridade e a confiança no mercado regulado de apostas;

Promove maior sinergia entre os mercados financeiro e de apostas, considerando a interdependência operacional entre instituições de pagamento e operadores autorizados;

Reduz assimetrias de informação entre os participantes do ecossistema.

Entendemos relevante que a discussão contemple:

- Atuação coordenada com a ANPD: condução do debate e eventual revisão das normas em cooperação com a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), de modo a assegurar alinhamento com os princípios e requisitos da LGPD.
- Reavaliação da periodicidade das obrigações de reporte: análise da necessidade e da proporcionalidade do envio diário de informações sobre transações realizadas, considerando a adoção de periodicidade alternativa, como o reporte semanal.

Tópicos importantes:

(i) Reforço de fiscalização e proteção ao consumidor com o apoio das empresas de mídia sociais (Meta, Google etc) e lojas de aplicativos móveis (App Store, Gogle Play etc);

(ii) Liberação do acesso ao whatsapp business para as operadoras autorizadas.

(iii) Rotinas de inspeção e supervisão de aderência da atividade dos prestadores de serviços de mensageria e de mídia social aos requerimentos regulatórios.

Catálogo único de obrigações de reporte e retenção, com materialidade.

Dicionário mínimo de dados, formatos e periodicidades, interoperabilidade.

Requisitos de logs e trilha auditável, integridade, carimbo de tempo e retenção.

Supervisão baseada em risco, priorização do que é crítico.

Reconhecimento de relatórios técnicos e auditorias independentes padronizadas para controles críticos, alinhado aos requisitos técnicos e de segurança já estabelecidos em normas como a Portaria 722/2024.

O momento do login é o elo de maior vulnerabilidade para a usurpação de identidade, especialmente em contextos onde dispositivos são compartilhados.

Uma pesquisa recentemente publicada pela Ipsos revela que 30% dos jovens admitiram ter entrado em redes sociais utilizando uma idade falsa nos últimos 12

meses. No setor de apostas, a prática de menores utilizarem logins e senhas de adultos (pais ou responsáveis) é um risco real de fraude de identidade que a autodeclaração não consegue impedir. Fato é que 11% dos jovens admitiram ter apostado nos últimos 12 meses. Entre os meninos de 16 a 17 anos, essa taxa sobe para 20%.

Entre os principais motivos de insegurança dos jovens na internet, destacam-se o medo de roubo de dados e a invasão do celular. Métodos de autenticação forte mitigam estes riscos ao eliminar a dependência de senhas partilháveis e vulneráveis a phishing.

Por fim, no Brasil, soluções robustas de validação de identidade evitam aproximadamente R\$ 3,2 mil milhões em fraudes anualmente. Trazer este nível de segurança para o acesso contínuo (login) de adultos protege não apenas a plataforma, mas o risco de exposição das famílias brasileiras a práticas e conteúdos impróprios para menores. Importante ressaltar que já existem tecnologias disponíveis, como soluções de autenticação sem senha baseadas em criptografia de chaves assimétricas, que tornam a recorrência da passagem do usuário pelo login fluida e sem quebra de experiência, ao tempo em que mantém o grau de segurança, robustez e assertividade de uma verificação inequívoca.

Assim, a Agenda Regulatória da SPA deveria alinhar-se com a Lei nº 15.211/2025 (ECA Digital) para garantir uma infraestrutura de confiança coerente e reduzir custos de conformidade. O ECA Digital exige explicitamente "mecanismos confiáveis de verificação de idade a cada acesso". Assim, existe a oportunidade de convergência ao redor da norma, adotando padrões de identificação inequívoca de adultos no login.

Portal para transparência acessível, em linguagem simples e multiformato, acerca das ações de monitoramento; campanhas com incentivo à denúncias de irregularidades, inclusive publicitárias, de golpes e fraudes; garantia de maior acessibilidade dos meios de denúncia, inclusive em linguagem compreensível para crianças e adolescentes; intensificação das atividades fiscalizatórias; adoção de banco de dados públicos de publicidade de apostas para controle social.

Entende-se que o aperfeiçoamento dos procedimentos de monitoramento e fiscalização deve priorizar maior clareza e padronização quanto aos procedimentos operacionais e aos prazos aplicáveis às obrigações de comunicação, registro, manutenção e armazenamento de informações previstas na atual regulamentação.

Em especial, recomenda-se que a regulamentação:

(a) detalhe, sempre que possível ou cabível, de forma mais objetiva quais eventos, fatos ou operações devem ser comunicados, bem como em que momento e por qual canal;

(b) diferencie com clareza obrigações de registro interno daquelas de comunicação ao regulador;

O aprimoramento desses aspectos contribuiria para facilitar a conformidade por parte dos agentes operadores e reduzir riscos de descumprimento involuntário decorrentes de ambiguidades normativas ou assimetria interpretativa.

Padrões mínimos e aprovação

Parece não haver padrões claros para fornecer um serviço de monitoramento da integridade das apostas no Brasil. Sem tais disposições, qualquer parte poderia

determinar que representa um operador como um monitor de integridade, embora possa carecer de quaisquer elementos básicos que um órgão funcional de monitoramento da integridade das apostas possa exigir. Isso minaria a abordagem central de estabelecer uma estrutura eficaz de monitoramento da integridade das apostas. A falta de padrões regulatórios claros também pode resultar em críticas indesejadas e escrutínio do modelo regulatório atual e de sua capacidade de proteger a integridade do mercado.

Como tal, propõe-se que a autoridade reguladora determine e aprove que qualquer entidade que deseje realizar atividades como monitor de integridade das apostas deve cumprir disposições mínimas. Mais notavelmente, que um monitor de integridade das apostas possa demonstrar que:

- i. Possui uma plataforma dedicada e funcional de monitoramento da integridade à qual todos os seus membros operadores de apostas têm acesso e se envolvem.
- ii. Todos os membros operadores de apostas monitoram ativamente atividades de apostas suspeitas e inserem essas informações na plataforma para que outros operadores considerem.
- iii. A plataforma de monitoramento é segura e pode receber e distribuir informações sensíveis de forma segura, clara e oportuna.

Transparência e responsabilidade – operadores licenciados

Para garantir que um operador esteja em conformidade com o Artigo 7, seção 1 (VIII), Artigo 19 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, Art. 12 VIII da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, o regulador deve publicar uma lista publicamente disponível de todos os órgãos de monitoramento da integridade das apostas esportivas aprovados (como o AGCO em Ontário fornece: <https://www.agco.ca/en/lottery-and-gaming/independent-integrity-monitors>) e os operadores licenciados de apostas esportivas que são membros de cada um desses órgãos de monitoramento da integridade.

Atualmente, não há como as partes interessadas não governamentais determinarem claramente os monitores de integridade das apostas que estão ativos no mercado, nem os operadores licenciados de apostas que trabalham com cada monitor. Ter tal lista pública, portanto, aumentaria significativamente a transparência, conformidade, confiança e responsabilidade, permitindo que partes interessadas, como órgãos esportivos, operadores de apostas esportivas e consumidores, verifiquem a adesão às condições de licença, obrigações anti-corrupção e requisitos de prevenção de manipulação de partidas.

O regulador já fornece uma lista publicamente disponível de operadores de apostas aprovados para transparência e responsabilidade, e propõe-se, portanto, que isso seja expandido para incluir os órgãos de monitoramento da integridade para cada uma dessas empresas licenciadas. É objetivo, não discriminatório e proporcional aos objetivos legítimos de prevenir fraudes, proteger o esporte e manter a integridade do mercado por meio da responsabilidade.

Proibindo trabalhar com operadores não licenciados

Embora o processo de licenciamento possa se relacionar apenas aos operadores de apostas que buscam operar no Brasil, os dados de integridade são fornecidos por monitores internacionais de integridade das apostas às autoridades brasileiras a partir da atividade de operadores de todo o mundo. Isso tem um benefício significativo para a integridade do mercado de apostas brasileiro, esportes e consumidores, e a identificação de dados de apostas suspeitos fora do mercado brasileiro deve ser incentivada.

No entanto, se um monitor de integridade estiver trabalhando com um operador de apostas que não é licenciado no Brasil, mas está fornecendo serviços de apostas ilegalmente a clientes brasileiros e violando o processo de licenciamento, isso seria prejudicial à integridade dos esportes brasileiros, proteção do consumidor e receitas tributáveis. Fundamentalmente, o monitor de integridade estaria trabalhando com um operador de apostas não licenciado buscando minar a integridade do mercado, e essa atividade deve ser proibida.

O monitor de integridade também deve ser proibido de oferecer quaisquer serviços adicionais que facilitem a disponibilidade de apostas por meio de operadores não licenciados a consumidores brasileiros, e isso inclui o monitor também oferecendo dados de eventos esportivos ou funções de negociação de *odds* de apostas àqueles operadores não licenciados. Os monitores de integridade, portanto, não devem ser aprovados se trabalharem com qualquer operador de apostas oferecendo serviços ilegalmente a consumidores brasileiros.

Essa abordagem é consistente com a posição atualmente aplicada aos provedores de pagamento, pelos quais essas empresas são proibidas de fornecer soluções de pagamento a operadores de apostas que não possuem licenciamento apropriado para fornecer serviços a consumidores brasileiros.

Transparência e responsabilidade – operadores não licenciados

Para garantir conformidade, transparência e responsabilidade com essa disposição, cada monitor de integridade das apostas aprovado deve ser obrigado a fornecer uma lista publicamente disponível e regularmente atualizada de todos os operadores de apostas com os quais trabalha em todo o mundo. Essas informações podem estar contidas no site do monitor de integridade, por exemplo. Isso já é o caso com monitores como IBIA e ULIS. SIGA também parece listar os operadores com os quais trabalha em seu site. Não há argumento legítimo contra esse nível básico de transparência operacional para proteger a integridade do mercado brasileiro.

Disposições de integridade propostas

Como tal, sugerimos que o seguinte seja introduzido:

Todos os monitores de integridade das apostas devem ser aprovados pela SPA com base em critérios estabelecidos pela autoridade para o monitoramento, avaliação e identificação de atividades de apostas suspeitas. Como mínimo, e sujeito a requisitos adicionais sendo estabelecidos, isso exigirá que o monitor de integridade demonstre que:

- i. Possui uma plataforma dedicada e funcional de monitoramento da integridade à qual todos os seus membros operadores de apostas têm acesso e se envolvem.
- ii. Todos os membros operadores de apostas monitoram ativamente atividades de apostas suspeitas e inserem essas informações na plataforma para que outros operadores considerem.
- iii. A plataforma de monitoramento é segura e pode receber e distribuir informações sensíveis de forma segura, clara e oportuna.

A autoridade reguladora fornecerá uma lista publicamente disponível de todos os monitores de integridade das apostas aprovados, junto com os operadores licenciados de apostas que trabalham com cada monitor de integridade. Cada monitor de integridade aprovado é obrigado a informar à autoridade reguladora os operadores de apostas aos quais fornece serviços de integridade quando solicitado.

Um monitor de integridade das apostas aprovado não pode trabalhar com qualquer operador de apostas que forneça serviços de apostas a consumidores brasileiros sem uma licença apropriada. Isso inclui uma proibição de o monitor de integridade facilitar

apostas por meio da prestação de outros serviços, como dados de eventos esportivos ou funções de negociação de odds de apostas àqueles operadores não licenciados. Uma violação dessa condição pode resultar na rescisão da aprovação para fornecer serviços de integridade.

Todos os órgãos aprovados de monitoramento da integridade das apostas devem fornecer uma lista publicamente disponível de todos os operadores de apostas com os quais trabalham globalmente. A falha em fornecer essa lista, ou em atualizar e manter uma lista precisa, pode resultar na rescisão da aprovação para fornecer serviços de monitoramento da integridade.

TEMA 05: APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS DE JOGO RESPONSÁVEL E DE PREVENÇÃO AOS TRANSTORNOS DECORRENTES DO JOGO PATOLÓGICO - Quarto Trimestre de 2026

Rótulos de Linha	Esse tema deve constar da Agenda 2026-2027?
Deve constar da Agenda	30
Não deve constar da Agenda	2
(vazio)	5
Total Geral	37

Rótulos de Linha	O trimestre em que está prevista sua abordagem está adequado?
Está adequado	15
Não está adequado, devendo ser antecipado	13
Não está adequado, devendo ser postergado	4
(vazio)	5
Total Geral	37

Caso queira, justifique as respostas anteriores sobre a inclusão do tema proposto na agenda e sobre o trimestre em que deve ser abordado

Contribuições:

A adoção de medidas concretas de prevenção ao jogo compulsivo devem ser melhor esclarecidas. Isso é uma ação preventiva e não deve ser apenas reativa depois que

ocorre o problema. Outro ponto que sugiro é a definição de um % da publicidade destinada à educação dos consumidores. Mais do que proibir propaganda é necessário usá-la em prol da educação sobre jogo responsável

Essa é uma das principais coisas que não estão acontecendo e que tem um grande impacto na estrutura social, deve ser visto como prioridade e aplicação imediata.

No tema de jogo responsável, considero importante que o regulador antecipe também a discussão sobre padronização mínima da experiência do usuário (UX/UI). Hoje, cada operadora interpreta e implementa de forma muito distinta elementos críticos como: mensagens de alerta, limites de depósito, mecanismos de autoexclusão, barreiras friccionadas, disclaimers, acessibilidade a informações de risco e a própria jornada de verificação e controle. Essa heterogeneidade cria lacunas relevantes de proteção ao jogador, além de dificultar a fiscalização da aderência às normas. Uma diretriz nacional mínima de UX/UI, com padrões obrigatórios de visibilidade, localização, linguagem, fluxo de interação e monitoramento de comportamento, aumentaria a efetividade das medidas de jogo responsável e reduziria a possibilidade de operadores utilizarem abordagens que, na prática, enfraquecem a proteção ao consumidor. A antecipação desse debate permite que o mercado se organize de forma homogênea desde o início e que a Secretaria fortaleça seu poder de supervisão. Algo que evitei evoluir com o plano, dado a falta de definições regulatórias sobre o enquadramento de empresas auxiliares, requisitos de reporte e padronização de UX/UI em medidas de jogo responsável, pontos que impactam diretamente escopo, investimento e riscos operacionais.

SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DA LUDOPATIA (SINAPREL)
FUNDO NACIONAL DE PREVENÇÃO E REABILITAÇÃO (FUNAPL)

A promoção do jogo responsável é um objetivo legítimo e necessário, especialmente quando orientada pela proteção da dignidade, da autonomia e da integridade psíquica dos apostadores, em consonância com uma abordagem de direitos humanos. Nesse contexto, entendemos que a responsabilidade primária pela implementação de medidas de cuidado deve recair sobre os operadores, sob supervisão firme e contínua da Secretaria de Prêmios e Apostas.

Os operadores encontram-se em posição privilegiada para oferecer aos jogadores informações claras e acessíveis - o que é, inclusive, obrigatório pelas regras atuais - sobre seus próprios padrões de comportamento, bem como para acionar, de maneira oportuna e contextualizada, mecanismos de prevenção e mitigação de danos. Essa proximidade operacional permite respostas mais proporcionais, individualizadas e eficazes, respeitando o direito do apostador à informação, à privacidade e à autodeterminação.

É importante distinguir, contudo, entre a exigência de que os operadores desenvolvam ferramentas de transparência voltadas aos jogadores e a proposta de centralização, no âmbito do regulador, de dados comportamentais individualizados e da visualização direta dos perfis de jogo. Essa segunda hipótese suscita preocupações relevantes do ponto de vista da governança de dados, da proporcionalidade regulatória, da proteção de dados pessoais e dos riscos institucionais associados à concentração de informações sensíveis, sobretudo em um ambiente ainda em processo de consolidação normativa e operacional.

A experiência internacional indica que a atuação do regulador deva concentra-se, de forma predominante, em assegurar que os operadores cumpram efetivamente seu dever de cuidado dentro de um marco regulatório claro, previsível e passível de fiscalização, evitando soluções experimentais que possam gerar insegurança jurídica ou efeitos indesejados sobre os próprios mecanismos de proteção.

Por essas razões, entendemos que 2026 não deve ser marcado pela introdução de implementações adicionais, radicais ou experimentais no campo do jogo responsável no âmbito da SPA. O momento recomenda, antes, a estabilização do arcabouço regulatório já existente, o enfrentamento de lacunas e ambiguidades práticas e o fortalecimento das rotinas de diálogo, supervisão e cooperação entre o regulador e os operadores.

Dada a urgência do tema, deveria ser abordado no primeiro trimestre de 2026, juntamente com a implementação da Plataforma Unificada de Autoexclusão e a disponibilização do Guia de orientação aos operadores.

O aprimoramento das políticas de jogo responsável e de prevenção aos transtornos decorrentes do jogo patológico é tema prioritário e adequadamente incluído na Agenda 2026–2027, estando alinhado às melhores práticas internacionais e aos objetivos de proteção do apostador previstos no marco legal vigente. Entretanto, o fortalecimento das ações de jogo responsável deve ocorrer de forma progressiva e proporcional, com foco na efetiva aplicação das obrigações já existentes, antes da introdução de mecanismos adicionais de caráter estrutural ou experimental.

Nesse contexto, os operadores devem permanecer como os responsáveis pela implementação das políticas de jogo responsável, sob supervisão rigorosa da SPA/MF, uma vez que se encontram em posição privilegiada para oferecer aos apostadores visibilidade sobre seus padrões de comportamento e para aplicar, de maneira oportuna e contextualizada, as medidas associadas ao dever de cuidado. Ao mesmo tempo, é fundamental que tais obrigações não extrapolem o escopo de atuação, competência e a qualificação dos operadores, evitando-se a atribuição de responsabilidades que envolvam diagnóstico ou tratamento de transtornos de jogo patológico.

Adicionalmente, embora seja legítimo exigir dos operadores o desenvolvimento de ferramentas de transparência e autocontrole voltadas aos jogadores, a centralização de dados comportamentais individualizados ao nível do regulador envolve considerações relevantes de governança, proporcionalidade e risco, não correspondendo ao modelo predominante em mercados com regimes regulatórios maduros. Nesses mercados, o foco regulatório recai, sobretudo, na verificação da aplicação efetiva do dever de cuidado dentro de um quadro normativo claro, previsível e exequível.

Assim, entende-se que o período proposto é adequado para a abordagem do tema.

Uma das principais inovações da regulação brasileira foi a positivação em lei e em portarias do dever de monitoramento e supervisão da atividade do jogador, atividade essencial para a identificação precoce e prevenção do agravamento de padrões de jogos problemáticos. Essa temática necessita ser mais bem regulamentada pela SPA de forma urgente, vis-à-vis as discussões atualmente em andamento perante o STF e o TCU.

O aprimoramento das políticas de jogo responsável e de prevenção aos transtornos decorrentes do jogo patológico é tema sensível e central para a consolidação de um mercado regulado equilibrado e juridicamente seguro. Por essa razão, entendemos que sua previsão apenas para o quarto trimestre de 2026 não se mostra adequada, devendo ser antecipada, de modo a permitir que o debate ocorra de forma técnica, madura e alinhada à complexidade do fenômeno.

Tema central para proteção do apostador e sustentabilidade do mercado regulado, em continuidade às diretrizes já tratadas na Portaria 1.231/2024. O T4/2026 permite amadurecer desenho técnico, governança e segurança.

Sugere-se o aperfeiçoamento dos instrumentos de promoção do jogo responsável, com a instituição obrigatória de mecanismo que permita ao apostador visualizar e acompanhar seu próprio perfil de comportamento de jogo, de forma clara e contínua.

Tal mecanismo deverá operar de maneira integrada à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), viabilizando o monitoramento regulatório de padrões comportamentais, a identificação de perfis de risco e o fortalecimento das ações de prevenção e mitigação de danos associados ao jogo.

A obrigatoriedade dessa medida é essencial para a efetividade da política de jogo responsável, uma vez que instrumentos meramente informativos ou facultativos têm se mostrado insuficientes para a proteção do apostador. Trata-se de condição indispensável para a construção de um modelo regulatório preventivo, capaz de reduzir riscos individuais e sistêmicos no mercado de apostas.

A inclusão e a antecipação deste tema na agenda regulatória são imperativas diante das graves e sistêmicas falhas na aplicação efetiva do princípio do jogo responsável no Brasil, visto que as evidências apontam para impactos econômicos, sociais e sanitários de grande magnitude, que as atuais estruturas de proteção não conseguem mitigar, nem prevenir.

Do ponto de vista econômico e financeiro, dados do Banco Central e análises do Itaú revelam que os brasileiros tiveram uma perda líquida de R\$ 23,9 bilhões com apostas online em 2023, com gastos totais situados entre R\$ 50 bilhões e R\$ 68,2 bilhões, valor este que supera exportações relevantes de setores da economia real (Banco Central; Folha de S.Paulo, 2024). Esse volume monumental de perdas demonstra a insuficiência dos mecanismos existentes para prevenir prejuízos financeiros em escala individual e coletiva.

No âmbito social e do consumo, pesquisas da Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo (SBVC) e da XP Investimentos revelam um quadro alarmante: 64% dos apostadores utilizam sua principal fonte de renda para apostar, e 63% tiveram sua renda comprometida, sendo que uma parcela significativa relata ter deixado de adquirir itens essenciais, como alimentos e produtos de higiene. O agravamento da regressividade do impacto é evidente: nas classes D e E, o peso das apostas no orçamento familiar saltou de 0,27% para 1,98% em apenas cinco anos, um aumento de quase quatro vezes, o que evidencia ausência de limites eficazes, alertas de risco e ferramentas de autocontrole com efetividade real.

No plano familiar e do consumo, levantamento da SBVC e análises da XP apontam que 64% dos apostadores usam sua principal fonte de renda para apostar, 63% tiveram renda comprometida e parcela significativa deixou de comprar itens essenciais como alimentos e produtos de higiene, enquanto nas classes D e E o peso das apostas no

orçamento saltou de 0,27% para 1,98% em cinco anos, quase quadruplicando (INFOMONEY, 2024), o que evidencia ausência de limites eficazes, alertas de risco e ferramentas de autocontrole.

No campo da saúde pública e da proteção a crianças e adolescentes, a urgência é ainda maior. Estudos de instituições como PUC-SP, USP, Sociedade Americana de Pediatria e UNICEF destacam que crianças e adolescentes são particularmente vulneráveis à publicidade e aos estímulos neurobiológicos dos jogos de azar, comparáveis, em seus mecanismos, aos de substâncias psicoativas, sem plena capacidade de discernir seu caráter persuasivo (MOSCA, para VALOR ECONÔMICO, 2022). Dados nacionais indicam que cerca de 30% dos jovens entre 16 e 24 anos já apostaram (FOLHA, 2024), com relatos consequentes de endividamento precoce, queda no rendimento escolar e, em casos extremos, suicídio associado à exposição intensa a "bets" promovidas por influenciadores digitais. É importante contextualizar também que o interesse por sites de apostas cresceu 20 vezes em buscas no Google no período de cinco anos e esse cenário é exacerbado por um ambiente de marketing agressivo e assimetria informativa, como constatado pelo estudo da Ilumeo/USP, no qual restou evidente que o branding e a publicidade de massa são fatores decisivos para 70% dos consumidores (ILUMEO, 2024), operando em um contexto de desequilíbrio onde estímulos comportamentais são intensos, mas as salvaguardas protetivas são desproporcionalmente frágeis.

Assim, a persistência de indicadores críticos de endividamento, danos à saúde mental e exposição desprotegida de crianças e adolescentes a práticas comerciais predatórias demonstra que o arcabouço do jogo responsável, embora formalmente previsto, não está sendo implementado com a eficácia necessária, tornando urgente uma regulação prioritária pela SPA focada em limites de gasto, restrições publicitárias, proteção de crianças e adolescentes e mitigação de riscos de vício.

Acolhemos positivamente quaisquer novos projetos que busquem melhorar as práticas de jogo responsável. A Playtech desempenha um papel de liderança na definição de padrões e boas práticas do setor em jogo responsável e terá satisfação em apoiar qualquer projeto, considerando nossa abordagem proativa e a experiência acumulada nessa área.

Destacamos as tendências regulatórias que reforçam a proteção ao jogador e exigem a identificação precoce e a prevenção do jogo problemático. O foco, portanto, está na prevenção de danos, levando em consideração todos os perfis de jogadores.

Acreditamos que, com base em nossos 15 anos de experiência junto a mais de 30 marcas em mais de 17 jurisdições, por meio da BetBuddy, a orientação setorial para identificação e suporte a jogadores em risco de dano representa um caminho regulatório potencialmente mais eficaz. A BetBuddy utiliza neurociência e inteligência artificial para identificar padrões de jogo de risco, fornecendo avaliações de risco em tempo real por meio de análises automatizadas e validadas por especialistas humanos.

Essas possibilidades robustas atualmente complementam abordagens mais tradicionais, como definição de limites de depósito e de tempo, alertas, linhas de ajuda e autoexclusão, que, no entanto, dependem da conscientização proativa do jogador. Esse tipo de ferramenta deve ir além de uma simples lista de verificação ou placar, e quaisquer medidas regulatórias devem igualmente enfatizar a interação apropriada que deve ocorrer após a sinalização de um jogador.

Caso queira, especifique tópicos desse tema que gostaria fossem abordados

Contribuições:

Nesse sentido, entendemos que as prioridades regulatórias para 2026 deveriam concentrar-se em:

(i) utilizar as informações e os sistemas mantidos pelos operadores para avaliar a aplicação consistente e uniforme das obrigações de jogo responsável em todo o mercado;

(ii) esclarecer expectativas regulatórias no âmbito do marco vigente — como critérios, gatilhos e fluxos de escalonamento; e

(iii) promover a estabilidade do mercado, reconhecendo que a proteção efetiva dos jogadores e a segurança jurídica das operações são dimensões interdependentes.

Um ambiente regulatório estável, previsível e bem fiscalizado constitui condição indispensável para a proteção sustentável dos direitos dos apostadores. Somente a partir dessa base sólida, construída com a prática de um lapso temporal maior do que um ano é que se poderá, de forma responsável e fundamentada, avaliar a conveniência de avanços adicionais ou de novos instrumentos de monitoramento no futuro.

- Limite de apostas segundo declaração de renda

- Redesignação do percentual destinado à prevenção e políticas públicas de regulamentação do jogo a partir do que é arrecadado em tributos das casas de aposta.

- Campanhas de prevenção

- A criação de um conselho nacional do jogo

No que diz respeito ao monitoramento proposto, a Fundação Procon/SP vem expressar sua apreensão sobre esta questão, e vem salientar o dever de todos os atores envolvidos na atividade de jogos e apostas, em garantir a conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), nos termos do inciso IV, do artigo 27 da Lei 14,790/2021, assegurando que não haja violação aos princípios e disposições legais aplicáveis.

Assim sendo, nos debates envolvendo o Tema 5 da Agenda Regulatória, nesta proposta de monitoração realizada pela SPA/MF acompanhada de eventuais alertas ao apostador, a Fundação Procon/SP recomenda que se assegure, de forma expressa, que tal comunicação não seja utilizada como mecanismo de mitigação ou exclusão da responsabilidade do fornecedor de apostas.

Inserir na regulação brasileira, no tocante a jogos e apostas não referentes a eventos reais de temática esportiva, além da exigência de certificação e verificação da aleatoriedade do algoritmo, a exigência de adoção de um padrão safer by design, evitando características que explorem vulnerabilidades psicológicas, aumentem sensação de controle, velocidade de jogo e conduzam a maior risco de dependência. Adotar controle de idade e acesso, verificar analiticamente padrões de comportamento do usuário e sugerir paradas e mesmo autoexclusão, temporária ou definitiva, por meio de nudges.

Justificativa: no Reino Unido, em 2021, medidas semelhantes foram propostas (Gambling Commission announces package of changes which make online games safer by design), introduzindo a proibição de:

a) recursos que aceleram o jogo ou dão a ilusão de controle sobre o resultado

- b) a velocidade de giro das slots mais rápida que 2,5 segundos;
- c) jogo automático (auto play) que pode fazer com que os jogadores percam a noção do jogo e
- d) sons ou imagens que dão a ilusão de uma vitória quando o retorno é, na verdade, igual ou inferior à aposta.

Também se determinou aos operadores que mostrassem claramente aos jogadores suas perdas ou ganhos totais e o tempo jogado durante qualquer sessão de caça-níqueis on-line.

Juntamente com as mudanças para os caça-níqueis on-line, também se introduziu uma proibição permanente de saques reversos para todo o jogo on-line – essa função anteriormente permitia que os consumidores voltassem a apostar o dinheiro que haviam solicitado para sacar. Na obra “High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age” (2023, p. 49), o tema da adoção do padrão safer by design também foi destacado.

Tornar obrigatório que os jogadores, ao se cadastrarem em plataformas de jogo, e no início de cada sessão, estabeleçam limites de valor e de tempo. Atualmente, no Brasil, tais ferramentas são facultativas. Torná-las obrigatórias é uma conclusão oriunda da economia comportamental, pois leva o apostador a refletir sobre os valores que pode perder, podendo conduzir a uma redução de danos.

Justificativa: pesquisas de economia comportamental apontaram que as ferramentas de controle de tempo e de valor apostados muitas vezes são subutilizadas, levando a que se busque mecanismos de maior proteção dos apostadores (High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age, 2023, p. 27). Pode-se igualmente articular medidas de proteção junto ao setor bancário, também se prevendo restrições a serem adotadas por cada correntista junto a seu banco impedindo transferências para empresas de jogos e apostas.

Evoluir mecanismos e jornadas junto aos operadores regulados.

1. Disponibilização do Guia de orientação aos operadores

A ABFS sugere que o Guia de Boas Práticas para orientar a atuação dos operadores na identificação, prevenção e manejo de comportamentos de risco contemple: (i) conjunto mínimo de red flags comportamentais, com base em evidências e boas práticas internacionais, tais como: aumento abrupto de frequência ou volume de apostas, tentativas recorrentes de recuperar perdas, uso prolongado e ininterrupto da plataforma, sinais de compulsividade, pedidos reiterados de bônus ou crédito, e manifestações explícitas de sofrimento emocional associadas ao jogo.

O Guia também deve orientar como e quando intervir, estabelecendo protocolos de comunicação com o usuário baseados em linguagem clara, não estigmatizante e centrada na proteção do jogador. Isso inclui parâmetros para o envio de alertas personalizados, ofertas de autotestes validados, sugestões de definição de limites e pausas, bem como procedimentos específicos para situações em que o próprio jogador solicita ajuda.

Nesses casos, o Guia deve prever fluxos claros para: (i) orientação e direcionamento à Plataforma Centralizada de Autoexclusão; (ii) explicação transparente das consequências e do funcionamento da autoexclusão; e (iii) encaminhamento ao sistema público de saúde.

2. Ferramenta de monitoramento do perfil de comportamento de jogo

A ferramenta destinada a possibilitar ao apostador o monitoramento do seu

comportamento de jogo deve priorizar uma abordagem informativa, preventiva e centrada no usuário. A ABFS recomenda que o sistema permita ao apostador acessar indicadores consolidados e de fácil compreensão, tais como valores apostados e perdidos ao longo do tempo e a definição e acompanhamento de limites (financeiros, temporais e de perdas). Ademais, a apresentação dessas informações deve ser clara, padronizada e acessível, evitando linguagem técnica excessiva ou juízos de valor.

Também recomenda-se que a ferramenta incorpore mecanismos graduais de alerta e orientação, acionados a partir de padrões objetivos de risco, com notificações educativas, sugestões de pausa e acesso facilitado a instrumentos de proteção. Nesse contexto, é fundamental a integração direta com a Plataforma Centralizada de Autoexclusão, permitindo ao apostador optar de forma simples pelo bloqueio do acesso às apostas, além da disponibilização de informações sobre canais de apoio e orientação em saúde, incluindo o SUS.

No âmbito do aprimoramento das políticas de jogo responsável e de prevenção aos transtornos decorrentes do jogo patológico, considera-se relevante que a discussão contemple, entre outros, os seguintes tópicos:

- Reavaliação dos mecanismos de autoexclusão centralizada e de bloqueio de beneficiários de programas sociais: análise da efetividade dessas medidas na prevenção da ludopatia, bem como dos custos operacionais impostos aos operadores.
- Campanhas educativas sobre a ferramenta de autoexclusão: o Poder Público deve promover campanhas informativas e educativas acerca da finalidade da autoexclusão centralizada, concebida como instrumento de cuidado, mitigação de riscos e política de saúde pública, de modo a evitar seu uso indiscriminado ou descontextualizado.
- Aperfeiçoamento técnico da autoexclusão centralizada: correção de falhas operacionais atualmente identificadas, tais como o prazo de 72 horas para operacionalizar a autoexclusão.
- Ampliação do escopo da autoexclusão centralizada: permitir a inclusão de clientes de lotéricas na plataforma de autoexclusão centralizada.
- Atuação interinstitucional na prevenção e no acolhimento do jogador: fortalecimento da cooperação com o Ministério da Saúde para a elaboração de orientações básicas às empresas e de manual com requisitos mínimos para o acolhimento inicial do jogador pela equipe de atendimento.
- Clareza quanto ao tratamento pelo sistema público de saúde: transparência sobre os procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS) para o tratamento de pessoas que desenvolvam jogo problemático.

Lista única de impedidos por decisão judicial: criação de lista centralizada de pessoas impedidas de jogar por determinação judicial.

Os tópicos mais importantes seriam:

- (i) padronização de indicadores mínimos a serem monitorados da jornada dos apostadores pelos operadores,
- (ii) forma de utilização de IA para fins do monitoramento dos indicadores/jornada do apostador e
- (iii) definição de procedimentos mínimos esperados de atuação pró-ativa por parte dos operadores (ex. política de contato com o apostador pelos canais), de forma automatizada e/ou por meio de contato humano.

-
- 1) Reavaliação dos mecanismos de autoexclusão centralizada e de bloqueio de beneficiários de programas sociais: análise da efetividade dessas medidas na prevenção da ludopatia, bem como dos custos operacionais impostos aos operadores.
 - 2) Campanhas educativas sobre a ferramenta de autoexclusão, e como reconhecer apostas ilegais
 - 3) Aperfeiçoamento técnico da autoexclusão centralizada: correção de falhas operacionais atualmente identificadas, tais como o prazo de 72 horas para operacionalizar a autoexclusão.
 - 4) Ampliação do escopo da autoexclusão centralizada: permitir a inclusão de clientes de lotéricas na plataforma de autoexclusão centralizada.
 - 5) Atuação interinstitucional na prevenção e no acolhimento do jogador: fortalecimento da cooperação com o Ministério da Saúde para a elaboração de orientações básicas às empresas e de manual com requisitos mínimos para o acolhimento inicial do jogador pela equipe de atendimento.
 - 6) Clareza quanto ao tratamento pelo sistema público de saúde: transparência sobre os procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS) para o tratamento de pessoas que desenvolvam jogo problemático.
-

O transtorno do jogo é uma condição clínica complexa, cujo diagnóstico não é simples, automático ou baseado em um único fator comportamental. Ao contrário, sua caracterização depende do atendimento a uma série de critérios cumulativos e rigorosos, definidos por referenciais médicos e científicos internacionalmente reconhecidos, como o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM). Esses critérios exigem análise contextual, persistência dos comportamentos ao longo do tempo e avaliação das consequências efetivas sobre a vida do indivíduo.

Na prática, há um risco real de banalização do conceito de ludopatia quando o diagnóstico é tratado de forma simplificada ou precipitada. Não é incomum que avaliações superficiais, ou mesmo opiniões isoladas de profissionais sem a devida especialização, resultem na rotulação de indivíduos como "ludopatas" sem que estejam, de fato, presentes os critérios clínicos exigidos.

O próprio sistema de saúde reconhece que o diagnóstico adequado do transtorno do jogo requer qualificação técnica específica, experiência clínica e, em determinados casos, avaliação multidisciplinar. A existência de exigências formais, como o Registro de Qualificação de Especialista (RQE) para diagnósticos psiquiátricos, reflete justamente a necessidade de rigor e cautela na identificação desse tipo de transtorno, evitando falsos positivos e interpretações equivocadas.

Nesse contexto, políticas regulatórias que pressuponham a identificação automática de jogadores com transtorno do jogo, a partir de métricas operacionais, padrões de apostas ou avaliações não especializadas, correm o risco de reproduzir essas mesmas distorções em escala ainda maior. A conversão de indicadores comportamentais em presunções diagnósticas não apenas ignora a complexidade clínica envolvida, como também pode levar à adoção de medidas restritivas desproporcionais, com impactos negativos sobre os direitos dos jogadores e sobre a própria credibilidade do modelo regulatório.

O papel do operador, portanto, deve ser cuidadosamente delimitado. Compete-lhe implementar mecanismos de prevenção, informação e autocontrole, bem como identificar sinais de atenção que justifiquem ações de orientação ou encaminhamento, mas não substituir o processo clínico de diagnóstico nem assumir funções próprias de

profissionais de saúde. A adoção de políticas de jogo responsável deve respeitar a distinção entre prevenção regulatória e diagnóstico médico, sob pena de esvaziar ambos os conceitos.

Diante desse cenário, o debate regulatório sobre jogo responsável deve ser antecipado justamente para que essas distinções sejam claramente estabelecidas. Somente com critérios bem definidos, respeito à complexidade clínica do transtorno do jogo e compreensão dos limites técnicos e institucionais de cada ator será possível construir políticas eficazes, proporcionais e juridicamente seguras, evitando tanto a omissão quanto o excesso regulatório.

Mínimos obrigatórios, autoexclusão, limites, pausas, alertas e extratos ao usuário.

Critérios auditáveis para perfis de risco, transparência e proporcionalidade.

Governança e segurança de dados, finalidade, minimização, trilhas de acesso e retenção.

Indicadores e eventos críticos padronizados para supervisão, sem excesso de reporte.

Fluxo de atendimento, prazos e evidências, incluindo resolução de disputas do apostador.

Mostra-se imprescindível o fortalecimento das regras de rotulagem nas propagandas de apostas, uma vez que, atualmente, a indicação etária "+18" costuma ser apresentada de forma diminuta, pouco visível e sem destaque proporcional ao conteúdo persuasivo das peças publicitárias. Tal prática esvazia a função informativa do aviso e compromete o dever de transparência, sendo recomendável a adoção de padrões mais rigorosos de visibilidade, legibilidade e destaque, capazes de comunicar de maneira clara e inequívoca os riscos associados à atividade, inclusive de forma mais acessível e compreensível para o público infantojuvenil.

Além disso, é necessário avançar no sentido de uma obrigação prestativa vinculada ao licenciamento dos operadores, exigindo que as empresas demonstrem, de forma concreta e verificável, o cumprimento de ações permanentes de promoção do jogo responsável, incluindo e reafirmando obrigações relativas à robustez dos mecanismos de aferição etária. Essas obrigações não devem se limitar a declarações genéricas ou peças simbólicas, mas envolver compromissos efetivos de informação, prevenção e mitigação de danos, cuja observância seja condição para a manutenção da autorização de funcionamento.

Também impõe-se a revisão das estratégias discursivas adotadas pelas empresas de apostas, que reiteradamente associam a prática do jogo a ideias de felicidade, sucesso pessoal, realização financeira e pertencimento social, em que pese a proibição legal. Esse tipo de narrativa, ao minimizar os riscos, contribui para a normalização de comportamentos potencialmente danosos e pode estimular práticas compulsivas, sobretudo entre públicos mais vulneráveis. Assim, recomenda-se que a regulação avance no sentido de coibir abordagens publicitárias que estabeleçam vínculos simbólicos entre o jogo e promessas de bem-estar emocional ou ascensão social, reforçando uma comunicação mais responsável, informativa e compatível com a prevenção dos transtornos do jogo patológico.

Como recomendações específicas para o aperfeiçoamento da Portaria SPA/MF n.º 1.231/2024, que trata do tema, recomenda-se:

- Na definição de jogo responsável (art. 2º, I), incluir menção explícita à proteção especial de públicos vulneráveis, especialmente crianças e adolescentes, tal qual consta na definição da Portaria SPA/MF 1330/23;

- Nos deveres gerais do agente operador de apostas (art. 3º), a menção não apenas à “proibição de apostas por crianças e adolescentes”, mas um complemento de garantia de proibição de acesso aliada à proibição de disseminação de material publicitário para este público;
- No escopo da política de prevenção (art. 5º), a inclusão de uma “política a prevenção de riscos à crianças e adolescentes”, com delimitação de ações concretas para mitigação de riscos de acesso e coibição de publicidade de apostas para este público, proibidas ações de conscientização que confundam-se com campanhas publicitárias;
- Nas previsões de capacitação dos funcionários internos (art. 6º), a previsão de capacitação, também, sobre direitos de crianças e adolescentes e seus hábitos de consumo de produtos e conteúdos físicos e digitais, buscando que as práticas comerciais e de marketing elaboradas não atinjam este público;
- Nas vedações de comunicação, marketing e publicidade (art. 12), a remissão direta ao respeito às regras de proteção especial previstas nos arts. 5º e 6º do ECA Digital, com determinação expressa que coíba a veiculação de conteúdos de apostas de quota-fixa e similares em plataformas de provável acesso por este público;
- Nas obrigações sobre ações de patrocínio (art. 17), a ampliação da vedação de veiculação de publicidade em “eventos dirigidos majoritariamente a crianças ou adolescentes;” para todo e qualquer evento com probabilidade material de receber público significativo de crianças e adolescentes, e não apenas aqueles dirigidos majoritariamente a eles;
- Nas regras de moderação de conteúdos por provedores de aplicação da Internet (art. 20), a remissão aos arts. 5º e 6º do ECA Digital, reforçando o dever legal de diligência proativa para que não haja o acesso facilitado de publicidade de apostas por crianças e adolescentes, bem como a obrigação de estabelecimento de canal de denúncias específico para publicidade abusiva de apostas.

Ainda, cabe questionar o escopo conferido à interpretação atualmente adotada para o art. 12, IX, c, da referida Portaria, que veda ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing em locais “destinados à frequência de pessoas menores de dezoito anos”. Embora a redação normativa seja adequada, sua efetividade resta comprometida pela insuficiência de critérios objetivos de fiscalização e de parametrização do conceito de “destinação”, o que permite a veiculação de publicidade de apostas em espaços claramente frequentados por crianças e adolescentes. A título exemplificativo, reportagem do Núcleo Jornalismo revelou a ampla presença de anúncios de casas de apostas em ônibus e no transporte público urbano, ambientes que constituem locais cotidianos de permanência, trânsito e participação social de crianças e adolescentes, seja no deslocamento escolar, seja no convívio familiar e comunitário, não podendo ser artificialmente dissociados desse público. Tem-se, como defesa, o estabelecimento prerrogativa que vede explicitamente a veiculação de publicidade de apostas em transportes públicos ou outros espaços de circulação habitualmente frequentados por crianças e adolescentes.

Soma-se a isso o entendimento já firmado pela SPA no caso da Copa São Paulo de Futebol Júnior, a “Copinha” (NT SEI/MF 3987/2024), no qual se reconheceu corretamente a incompatibilidade entre publicidade de apostas e eventos com presença relevante de crianças e adolescentes; contudo, a interpretação desse raciocínio deveria ser ampliado. No contexto brasileiro, marcado pelo futebol como principal elemento cultural, esportivo e midiático, de consumo massivo e transversal, o primeiro e mais intenso contato de crianças e adolescentes com apostas frequentemente ocorre por meio do futebol, amplamente transmitido em televisão aberta, redes sociais e plataformas digitais. A realidade empírica demonstra a naturalização de marcas de apostas em uniformes, placas de campo, transmissões e

até em jogos da Seleção Brasileira, criando associação direta entre esporte, ídolos nacionais e jogos de azar. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive, elaborou Nota Técnica sobre Publicidade Abusiva a Crianças e Adolescentes em Estádios de Futebol e Eventos Esportivos.

Diante desse cenário, a vedação da publicidade de apostas também deveria abranger explicitamente toda e qualquer competição esportiva de alcance nacional, e não apenas aquelas que tenham crianças e adolescentes como atletas, tratando-se de medida necessária de proteção integral, coerente com a prioridade absoluta de crianças e adolescentes e com o dever regulatório de prevenir a exposição precoce a estímulos sabidamente associados à vício, endividamento e prejuízos à saúde mental.

Não obstante a relevância e a importância do aprimoramento das políticas de jogo responsável e de prevenção aos transtornos decorrentes do jogo patológico, entende-se que quaisquer alterações estruturais que impliquem desenvolvimento, adaptação ou implementação de novas funcionalidades tecnológicas por parte dos agentes operadores — ou de seus respectivos provedores de sistemas de apostas — devem prever prazos razoáveis e proporcionais de adequação.

Nesse sentido, recomenda-se que a regulamentação estabeleça períodos de transição não inferiores a seis meses, contados da publicação da norma ou da definição técnica final dos requisitos, de modo a permitir planejamento adequado, desenvolvimento seguro, testes, certificações e implementação responsável das novas ferramentas.

A concessão de prazos adequados é essencial para garantir qualidade técnica, estabilidade operacional e efetividade das medidas de jogo responsável, evitando implementações apressadas que possam comprometer a experiência do usuário, a integridade dos sistemas e os próprios objetivos de prevenção e mitigação de danos associados ao jogo.

Apoiamos o objetivo de criar ferramentas que permitam aos apostadores visualizar e monitorar o seu perfil de comportamento de jogo. No entanto, recomendamos fortemente que uma Portaria ou mesmo uma Orientação complemente, e não substitua, o monitoramento e as intervenções conduzidas pelos operadores.

Recomendamos enfaticamente que a SPA publique uma Portaria ou Orientação como primeiro passo, nos moldes da Orientação da AGCO de Ontário para Operadores de iGaming sobre Identificação e Suporte a Jogadores em Risco de Dano, de modo a garantir uma implementação sólida e consistente de ferramentas e mecanismos entre todos os operadores licenciados no mercado. Isso pode ser encontrado [aqui](#). (Ontario: [Guidance for iGaming Operators on Identifying and Supporting Players at Risk of Harm | Alcohol and Gaming Commission of Ontario](#))

De forma semelhante ao Brasil, as regulamentações de Ontário (Canadá) exigem que os operadores “desenvolvam sistemas e processos eficazes para monitorar a atividade dos apostadores”, observando determinados critérios. A experiência demonstra que, embora mercados regulados possuam exigências regulatórias semelhantes, frequentemente é necessária orientação adicional da autoridade reguladora para evitar uma conformidade meramente formal (*checklist*) ou a adoção de placares simples que não protegem adequadamente todos os perfis de jogadores.

Ferramentas voltadas ao jogador ou lideradas pelo próprio jogador (como limites de depósito, limites de tempo, alertas e autoexclusão) são valiosas, porém insuficientes quando usadas de maneira isolada, pois dependem fortemente da autoconsciência do

jogador e de sua iniciativa em usar as ferramentas disponíveis. A abordagem complementar mais moderna, cada vez mais adotada por mercados regulados, concentra-se na prevenção de danos, utilizando monitoramento comportamental sofisticado conduzido pelos operadores de forma contínua e integrada em segundo plano, combinado com participação proativa do cliente. Dessa forma, assegura-se a plena implementação das exigências previstas na legislação brasileira.

Pesquisas demonstram de forma consistente as limitações da abordagem tradicional:

- Jogo problemático frequentemente envolve negação ou falta de reconhecimento do problema
- Quando os jogadores se autoidentificam, danos significativos já ocorreram
- Vieses cognitivos tornam a autoavaliação pouco confiável
- Ferramentas de autoavaliação apresentam baixa adesão entre jogadores em risco

Os operadores podem monitorar continuamente e de forma não intrusiva diversos pontos de dados comportamentais, usando algoritmos para identificar sinais precoces de alerta antes mesmo de os jogadores reconhecerem padrões problemáticos. Marcadores comportamentais de dano identificam padrões de atividade nos dados dos jogadores que indicam risco. Eles permitem intervenções personalizadas, com maior probabilidade de sucesso na conscientização, redução do jogo de risco e prevenção de danos.

Categorias de funcionalidades baseadas em evidências: [pesquisas da Playtech](#) identificaram as 16 principais funcionalidades preditoras de risco do jogador:

Depósitos (padrões, frequência, valores, horários, métodos de pagamento)

Seleção de jogos (preferências de produtos, comportamento de alternância)

Frequência de dias jogados (intensidade, consistência)

Número de apostas por dia (volume, ritmo)

Uso de ferramentas de jogo responsável (participação com limites)

Tempo de sessão (duração, padrões de jogo contínuo)

Valor das apostas (tamanho das apostas, variações)

Depósitos recusados (pagamentos falhos que indicam estresse financeiro)

A proteção eficaz ao jogador exige a combinação de monitoramento sofisticado com interações personalizadas e significativas com o cliente, bem como canais de comunicação adequados. Um monitoramento eficaz requer a análise simultânea de várias dimensões comportamentais, e não de indicadores isolados ou limites simples.

Sistemas modernos identificam, com precisão sem precedentes, jogadores que apresentam potencial para se tornarem jogadores problemáticos no futuro e oferecem explicabilidade sobre o que foi sinalizado e o motivo, aumentando a eficácia das intervenções e a compreensão do processo.

As metodologias e abordagens usadas pelos operadores devem ser transparentes e sujeitas a um nível mínimo de benchmarking e avaliação externa, com os resultados compartilhados com o regulador, a fim de gerar confiança na eficácia das soluções implementadas.

Pesquisa - marcadores comportamentais - [Playtech-protect-behavioural-markers-of-harm.pdf](#)

Pesquisa - segmento de apostas esportivas - [Player Risk in the Sports Vertical: Is player risk more accurately flagged with a vertical-specific approach? - Playtech](#)

TEMA 06: REVISÃO DO REGIME SANCIONADOR NO ÂMBITO DA EXPLORAÇÃO COMERCIAL DA MODALIDADE LOTÉRICA DE APOSTAS DE QUOTA FIXA - Quarto Trimestre de 2026

Rótulos de Linha	Esse tema deve constar de Agenda 2027?
Deve constar da Agenda	23
Não deve constar da Agenda	5
(vazio)	9
Total Geral	37

Rótulos de Linha	O trimestre em que está prevista sua abordagem está adequado?
Está adequado	23
Não está adequado, devendo ser antecipado	1
Não está adequado, devendo ser postergado	4
(vazio)	9
Total Geral	37

Caso queira, justifique as respostas anteriores sobre a inclusão do tema proposto na agenda e sobre o trimestre em que deve ser abordado

Contribuições:

É necessário educar antes de sancionar.

Embora o primeiro ano de regulação tenha sido um ano de adequação e aprendizagem, espera-se um maior rigor por parte da SPA em termos de sanções como forma de se combater a utilização de práticas anticompetitivas por parte de operadores autorizados, que se beneficiem do descumprimento das exigências regulatórias, notadamente em matéria de comunicação e publicidade.

O aspecto educativo das sanções deve ser fomentado, mediante o criação de um banco de dados com os precedentes, para fins de aprendizado, padronização de boas condutas e fomento à melhoria contínua das operações.

A revisão do regime sancionador não deve ser tratada como tema prioritário neste momento. O marco normativo vigente é recente e ainda se encontra em fase inicial de implementação, com histórico limitado de fiscalização efetiva, o que recomenda a concessão de prazo adicional para a maturação do modelo atual e para a consolidação de critérios, práticas e entendimentos por parte da autoridade reguladora.

Uma revisão antecipada, sem base empírica suficiente, pode resultar em ajustes normativos dissociados da realidade operacional do setor. Observa-se, até o momento, a ausência de amostragem representativa e de dados consolidados acerca da tipologia das infrações, reincidência, gravidade das condutas e efetividade das sanções aplicadas, elementos essenciais para uma avaliação adequada da proporcionalidade e da eficácia do regime sancionador.

Nesse contexto, considera-se adequado o enquadramento do tema para o 4º trimestre de 2026, quando o regulador já contará com experiência prática e dados suficientes para uma análise técnica baseada em evidências.

Tema necessário para aumentar segurança jurídica e efetividade do enforcement, com critérios claros para termo de compromisso e para reparação ao apostador, alinhado ao processo sancionador já estruturado pela Portaria 1.233/2024 e a direitos e deveres previstos na Portaria 1.231/2024.

Caso queira, especifique tópicos desse tema que gostaria fossem abordados

Contribuições:

Um tópico relevante a ser considerado seria a estruturação de um banco de dados de precedentes detalhados, ainda que de forma anonimizada quanto às operadoras sancionadas, para fins de registro de lições aprendidas e práticas que devem ser evitadas.

Entende-se que eventual revisão futura do regime sancionador deve contemplar a definição de critérios mínimos e objetivos para a quantificação da compensação financeira nos casos de celebração de Termo de Compromisso, considerando, entre outros aspectos, a natureza e a gravidade da infração, a extensão do dano ou do risco regulatório, o grau de cooperação do agente regulado e a adoção de medidas corretivas. A padronização desses parâmetros contribui para o fortalecimento do caráter pedagógico das medidas consensuais, para o incentivo à conformidade regulatória e para o aumento da segurança jurídica.

Critérios objetivos de cabimento e efeitos do termo de compromisso, transparência e monitoramento.

Matriz de dosimetria, gravidade, materialidade, reincidência, cooperação e remediação.

Procedimento padronizado de reparação ao apostador, prazos, evidências mínimas e contestação.

Medidas cautelares e correção imediata, plano de ação e verificação.

Padronização decisória e publicidade proporcional das decisões.

Sugere-se especialmente que a normativa sobre o tema traga inovação no sentido de estabelecer sanções específicas (dentro de faixas e/ou mínimos para posterior dosimetria) para infrações específicas. No universo da prevenção à lavagem de dinheiro, por exemplo, isso se alinharia com as recomendações do GAFI, que defende esse tipo de norma especialmente porque ela reduz a margem de manobra e reversão administrativa ou judicial por parte das empresas infratoras.

Entende-se que a revisão do regime sancionador deve priorizar a ampliação da clareza, previsibilidade e transparência dos procedimentos administrativos de monitoramento, fiscalização e sancionadores conduzidos pela Secretaria de Prêmios e Apostas, nos termos das Portarias SPA/MF nº 1.233/2024 e 1225/2024.

É desejável que a regulamentação vise a paridade procedimental e proporcionalidade de ônus procedimental entre regulador e regulados, incluindo, mas não limitado a, que a norma:

(a) estabeleça de forma expressa e detalhada os prazos aplicáveis às diferentes fases do processo administrativo sancionador, incluindo instauração, instrução, manifestação do interessado, decisão e eventual celebração de termo de compromisso;

(b) esclareça os procedimentos internos adotados pela SPA para análise, deliberação e formalização de eventuais sanções e/ou termos de compromisso;

(c) criar mecanismo ou canal formal de acompanhamento do andamento dos procedimentos, que permita ao agente operador monitorar o status do processo, os atos praticados e os próximos marcos relevantes, inclusive nas fases prévias à instauração de procedimento administrativo sancionador.

No que concerne em especial ao item (c), supra, entende-se fundamental que esse mecanismo assegure acesso a registros formais de arquivamento ou encerramento de comunicações, apurações preliminares ou expedientes que não resultem na instauração de procedimento sancionador, com a devida indicação de conclusão.

A referida medida é relevante para evitar situações em que o agente operador é formalmente notificado, presta esclarecimentos ou adota providências corretivas, mas não recebe qualquer retorno quanto ao desfecho da apuração, permanecendo em estado de incerteza quanto à eventual continuidade ou arquivamento do caso. A formalização do encerramento, ainda que em fase preliminar, contribui para transparência, previsibilidade e paridade procedimental, além de permitir adequada gestão de riscos regulatórios e governança interna por parte dos agentes regulados.

Adicionalmente, no que se refere à reparação de danos causados ao apostador, nos termos do inciso XXIV do art. 28 da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, entende-se relevante que a regulamentação esclareça, de maneira clara, os critérios para caracterização do dano e as formas admissíveis de reparação.

TEMA 07: REAVALIAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO SOBRE AS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E FINANCIAMENTO AO TERRORISMO RELACIONADAS A APOSTAS DE QUOTA FIXA - Primeiro trimestre de 2027

Rótulos Linha	Esse tema deve de constar da Agenda 2026-2027?
--------------------------	---

Deve constar da Agenda	27
Não deve constar da Agenda	2
(vazio)	8
Total Geral	37

Rótulos de Linha	O trimestre em que está prevista sua abordagem está adequado?
Está adequado	22
Não está adequado, devendo ser antecipado	6
Não está adequado, devendo ser postergado	1
(vazio)	8
Total Geral	37

Caso queira, justifique as respostas anteriores sobre a inclusão do tema proposto na agenda e sobre o trimestre em que deve ser abordado

Contribuições:

Importante abordar diretrizes e procedimentos que devem ser observados não apenas pelas empresas que exploram apostas de quota fixa, mas também os demais agentes obrigados pela lei de lavagem de dinheiro, como instituições financeiras e de pagamento. Isto é, as instituições financeiras que possuem relacionamento comercial com empresas de apostas, ao identificar situações que possam configurar indícios da prática de lavagem de dinheiro, devem reportar a suspeita a qual órgão? Haverá alguma tipologia específica para enquadramento das situações, ou os reportes (SPA ou COAF) devem ser fundamentados com base nas tipologias já existentes?

O tema escalou com os acontecimentos do segundo semestre de 2025. Entendo ser fundamental trazer o tema pra mesa junto aos operadores. Envolver BACEN e COAF nessa frente seria fundamental.

Dada a urgência do tema e das medidas de combate ao crime organizado por parte do governo, deveria ser abordado ainda em 2026.

Nesse contexto, entendemos que o aprimoramento do arcabouço normativo aplicável ao mercado de apostas de quota fixa deve buscar equilíbrio entre proteção ao apostador, mitigação de riscos sistêmicos e viabilidade operacional dos agentes autorizados. A sugestão está descrita no item 29.

A previsão de edição das melhorias para o primeiro trimestre de 2027 é adequada, vez que, com dois anos de mercado regulado e com a análise dos reportes realizados ao COAF, será possível identificar padrões de fraude e lavagem de dinheiro que merecem ser mais bem endereçados pela regulação.

A reavaliação é necessária para calibrar requisitos com base em evidências e tipologias observadas. Contudo, a experiência inicial de implementação indica necessidade de ajustes e esclarecimentos em prazo mais curto, inclusive para reduzir incertezas interpretativas e alinhar requisitos de PLD/FT às especificidades operacionais do setor de apostas. Recomenda-se antecipar a abordagem, considerando dúvidas práticas geradas pela Portaria SPA/MF nº 1.143/2024 e a importância de orientar o mercado regulado com maior previsibilidade. Propõe-se penúltimo ou último trimestre de 2026.

Há uma lacuna importante nesse tema, que é o vácuo normativo a respeito do que as empresas podem e/ou devem fazer em relação à conta do cliente nos casos em que sua conduta levanta suspeita de lavagem de dinheiro. Pela falta de diretriz quanto a isso, as empresas vêm atuando de forma livre e desordenada quando isso ocorre, muitas vezes inclusive infringindo o art. 11, inciso II da Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro) ao informar o cliente que sua conduta está sendo apurada.

Outro problema, conforme já indicado na sugestão quanto ao Tema 06, é a falta de especificidade de sanções quanto às possíveis condutas infringentes.

Aumentar a prevenção à lavagem de dinheiro é uma das principais políticas associadas à legislação de apostas esportivas. Para garantir que isso ocorra de maneira profissional e eficaz, o Governo deve alocar um orçamento apropriado e funcionários treinados. Isso é algo que atualmente está em falta.

Acolhemos positivamente a introdução deste projeto para revisão dos padrões de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT). À medida que a tecnologia evolui, é essencial que os padrões técnicos acompanhem esse avanço, de modo a garantir o cumprimento dos mais elevados padrões.

A Playtech fornece controles e soluções de PLD como parte de seus Serviços Gerenciados a operadores em mercados regulados. Esses serviços são, em geral, customizados para atender aos requisitos específicos de cada jurisdição regulada. Os Serviços Gerenciados de PLD da Playtech também implementam mecanismos de detecção e prevenção, com monitoramento contínuo ao longo de toda a jornada do cliente. Isso abrange KYC e transações, bem como alertas e escalonamentos. A Playtech está à disposição para compartilhar sua expertise nessa área.

Caso queira, especifique tópicos desse tema que gostaria fossem abordados

Contribuições:

Discussão sobre a inclusão de novas tipologias de lavagem de dinheiro relacionadas a apostas de quota fixa, em que os agentes obrigados da lei 9613/98 deverão observar e reportar eventuais situações que possam configurar indícios de LD. Além disso, estabelecer as regras para comunicação das situações, o órgão que receberá os reportes, prazos, etc.

Diante da discussão sobre possibilidade de beneficiários de programas sociais acessarem as plataformas de jogos, da alegação de que viola a igualdade e é discriminatória a proibição pura e simples de participação de tais beneficiários em jogos e apostas e a dificuldade de separar os recursos oriundos de tais programas de recursos oriundos de outras fontes, pode-se pensar em estabelecer limites máximos que podem ser apostados, mensalmente, por referidos beneficiários.

Justificativa: O TCU identificou que apenas 4,37% das famílias beneficiárias do Bolsa Família são responsáveis por 80% das transferências para empresas de jogos e que há elevado número de apostas acima do valor médio do Bolsa Família (R\$ 673,90 em janeiro de 2025). Ainda, foram encontrados valores máximos de apostas que atingem R\$ 2 milhões de reais, o que é incompatível com a renda dos beneficiários do Programa e com a população em geral. Desse modo, há elevado risco de utilização indevida de CPFs de usuários do Programa Bolsa Família para fraudes e outras práticas ilegais (Processo TC 024.146/2024-2). Sem prejuízo de maior discussão sobre o assunto, o valor máximo mensal poderia ser inicialmente fixado em R\$200,00 (duzentos reais), já que a renda mensal per capita dos beneficiários do programa não pode ultrapassar R\$218,00. Tal medida poderia, ainda, ajudar a coibir o uso de CPF's de beneficiários do programa para fraudes.

Evoluir o Encontro de PLD de Operadores, promovido pela SPA na sua 2a edição em 2026. Trazer discussões mais densas. Boas práticas e ferramentas de tecnologia podem ser ótimas para a troca.

1. Verificação das comunicações ao COAF por parte dos operadores

A ABFS recomenda que a SPA avance para mecanismos mais efetivos de verificação da implementação prática das obrigações de comunicação ao COAF pelos operadores de apostas.

Para além da análise formal da existência de políticas e manuais, sugere-se a criação de instrumentos de acompanhamento sistemático da incidência, frequência e qualidade das comunicações, permitindo identificar padrões de subnotificação e discrepâncias relevantes de *reports* entre operadores. Essa abordagem baseada em dados contribuiria para avaliar a efetividade real do sistema de prevenção, evitando tanto a inércia regulatória quanto a adoção meramente formal de obrigações de *compliance*.

Ademais, é relevante que sejam contemplados mecanismos de verificação da governança e da efetiva execução e implementação das políticas de PLD/FT, incluindo a identificação clara dos operadores que efetivamente elaboram, implementam e executam os procedimentos internos.

Propõe-se a inclusão expressa, no arcabouço regulatório, da obrigatoriedade de coleta da informação de renda do apostador no momento do cadastro, a ser realizada de forma independente pelos operadores, mediante consulta a bases de dados públicas ou privadas, bureaus de crédito e outras fontes legítimas e confiáveis. Tal medida

pode contribuir de maneira relevante para:

Fortalecer aspectos relacionados as práticas de prevenção lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo utilizando do mercado de apostas de cota fixa;

Aprimoramento das políticas de jogo responsável e riscos de superendividamento e exposição financeira inadequada dos apostadores;

Aperfeiçoamento das práticas de gestão de risco e *compliance* dos operadores e instituições de pagamento.

Consideramos relevante que a discussão contemple os seguintes tópicos:

- Transparência sobre comunicações ao COAF: divulgação periódica, em bases agregadas, do número de comunicações de operações suspeitas encaminhadas ao COAF.
- Capacitação e cooperação institucional: estabelecimento de parceria com o COAF para a realização de treinamentos periódicos destinados aos operadores.
- Parâmetros mínimos para análise de PLD/FT: definição de limiares objetivos (*thresholds*) mínimos para fins de monitoramento e análise de operações, como, por exemplo, valores de transações que demandem análise qualificada, respeitadas as diretrizes baseadas em risco.

A reavaliação da regulamentação aplicável às políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no âmbito das apostas de quota fixa deve priorizar o aprimoramento da qualidade, da proporcionalidade e da previsibilidade do sistema. Os operadores já estão sujeitos a deveres rigorosos de monitoramento e de comunicação ao COAF, mas observa-se a necessidade de maior clareza regulatória quanto aos parâmetros mínimos aplicáveis a essas comunicações.

A ausência de diretrizes mais objetivas sobre *thresholds* e tipologias relevantes pode gerar interpretações divergentes, incentivar comunicações excessivas de caráter defensivo e reduzir a efetividade do sistema como um todo. Nesse sentido, a definição de parâmetros mínimos comuns, sem prejuízo da abordagem baseada em risco, tende a elevar a qualidade das comunicações e a eficiência da análise por parte das autoridades competentes.

Ademais, mostra-se pertinente o fortalecimento da transparência institucional, por meio da divulgação periódica e agregada de informações sobre padrões, tipologias e tendências observadas nas comunicações do setor, preservados o sigilo e a confidencialidade das investigações. Tal iniciativa contribui para o aprendizado institucional, a calibração dos controles internos e a evolução contínua das políticas de PLD/FT.

Por fim, destaca-se a importância da capacitação técnica contínua dos agentes regulados e do próprio regulador, com enfoque nas especificidades das apostas de quota fixa, de modo a assegurar a correta aplicação das normas, a harmonização com o sistema nacional de PLD/FT e a efetividade dos mecanismos de prevenção.

Tipologias e guias práticos setoriais.

Esclarecimentos objetivos sobre evidências mínimas e qualidade de dados para KYC, monitoramento e comunicações.

Proporcionalidade por porte, complexidade e exposição ao risco, com parâmetros verificáveis.

Integração com monitoramento e fiscalização para evitar duplicidade de obrigações e pedidos de evidência.

Aprimoramento e alinhamento do arcabouço de PLD/FT às particularidades do setor, reduzindo lacunas e ambiguidades da Portaria 1.143/2024.

Recomenda-se fortemente que seja endereçada a lacuna mencionada no item anterior.

Além disso, caso não ocorra a especificação geral das sanções aplicáveis às infrações na SPA (como sugerido quanto ao Tema 06), sugere-se que isso ocorra ao menos quanto às infrações relativas à prevenção à lavagem de dinheiro e crimes correlatos, possivelmente em norma apartada da norma geral de processo sancionador da SPA.

Ademais, o parágrafo segundo do art. 31 da Portaria SPA/MF nº 1.143/2024 tem um erro de referência, pois ao dizer "(...) notadamente os deveres de comunicação previstos em seu art. 10 e no parágrafo único do seu art. 14." ela na verdade está se referindo ao art. 11 e ao parágrafo único do art. 12 da lei em questão, e não aos arts. 10 e 14.

Não obstante a importância da melhoria contínua das políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, entende-se que o arcabouço regulatório atualmente vigente é robusto, abrangente e adequado para o estágio atual do mercado regulado de apostas de quota fixa.

Nesse momento, recomenda-se que o foco da atuação regulatória esteja prioritariamente na consolidação, fiscalização e efetiva observância das obrigações já estabelecidas, permitindo a maturação dos processos, sistemas e controles implementados pelos agentes operadores. A introdução de novas exigências ou camadas adicionais de complexidade regulatória deve ser avaliada de forma gradual e posterior, à luz de evidências concretas decorrentes desse período inicial de monitoramento.

A abordagem sugerida visa favorecer efetividade (e eficiência) regulatória, evitando sobrecarga operacional prematura e assegurando que eventuais aprimoramentos futuros sejam direcionados a riscos efetivamente identificados.

Sugerimos que os seguintes tópicos sejam considerados na revisão de PLD/FT:

- Monitoramento de transações – Para maior alinhamento com as melhores práticas internacionais líderes, recomendamos que seja considerada a análise transacional da atividade de apostas dos jogadores. Em paralelo ao KYC, operadores e, quando aplicável, seus fornecedores também costumam monitorar a atividade da carteira do jogador, ou seja, como o saldo é usado para realizar apostas, o uso genuíno dos fundos para jogar e a simulação de apostas por meio de apostas de baixo risco. Esse monitoramento difere da análise restrita, por exemplo, apenas aos valores depositados.

- Manutenção de registros – Os operadores devem dispor de uma estrutura que permita a elaboração e o envio de comunicações de operações suspeitas. Políticas e procedimentos devem ser continuamente atualizados e adaptados a riscos novos ou modificados de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

TEMA 08: REVISÃO DA REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS

PROCEDIMENTOS RELACIONADOS À MODALIDADE DE CAPTAÇÃO ANTECIPADA DA POUPANÇA POPULAR - Segundo Trimestre de 2027

Rótulos de Linha	Esse tema deve constar da Agenda 2026-2027?
Deve constar da Agenda	20
Não deve constar da Agenda	7
(vazio)	10
Total Geral	37

Rótulos de Linha	O trimestre em que está prevista sua abordagem está adequado?
Está adequado	18
Não está adequado, devendo ser antecipado	2
Não está adequado, devendo ser postergado	4
(vazio)	13
Total Geral	37

Caso queira, justifique as respostas anteriores sobre a inclusão do tema proposto na agenda e sobre o trimestre em que deve ser abordado

Contribuições:

Tema relevante para modernização, digitalização e previsibilidade do procedimento autorizativo, com ganhos de eficiência.

Entende-se que a revisão da regulamentação relativa à modalidade de captação antecipada da poupança popular possui caráter secundário no atual estágio de consolidação do mercado regulado de apostas de quota fixa, razão pela qual não se recomenda sua priorização no biênio 2026–2027. O setor de jogos e apostas encontra-se em fase crítica de implementação, adaptação operacional e amadurecimento regulatório, demandando foco em temas diretamente relacionados à efetividade do novo marco legal.

Caso queira, especifique tópicos desse tema que gostaria fossem abordados

Contribuições:

Processo eletrônico, checklists e prazos por etapa.

Critérios objetivos para exigências e saneamento.

Padronização de evidências e transparência do fluxo.

Compatibilização normativa e regras de transição.

Prestação de contas e auditoria proporcional por materialidade.

Considera-se de alta prioridade a revisão e atualização da regulamentação aplicável às promoções comerciais, especialmente no que se refere às restrições previstas no Título I do Decreto nº 70.951/1972 (, em particular o art. 11, inciso I, que veda a autorização de planos que "importem em incentivo ou estímulo ao jogo de azar".

O referido dispositivo, concebido em contexto histórico e regulatório distinto, gera interpretação ambígua e não dialoga com a realidade de um mercado de apostas legalmente autorizado, regulado e fiscalizado, e acaba por dificultar a adoção de incentivos comerciais lícitos, transparentes e monitorados, que poderiam contribuir para a retenção do apostador no ambiente regulado e para o aumento da canalização do setor, com uma modalidade de incentivo que é de supervisão da SPA.

Nesse sentido, entende-se oportuno que a agenda regulatória priorize a revisão das regras de promoções comerciais aplicáveis ao setor de apostas legalmente autorizado, garantindo a adequação do marco normativo à lógica de um mercado regulado, com incentivos condicionados, monitoráveis e compatíveis com políticas de jogo responsável e contribuindo para maior coerência regulatória e fortalecimento do mercado legal, sem prejuízo da proteção ao consumidor.

TEMA 09: PROPOR A REVISÃO DA NORMATIZAÇÃO SOBRE AS MODALIDADES LOTÉRICAS EXPLORADAS SOB O REGIME DE CONCESSÃO - Terceiro Trimestre de 2027

Rótulos Linha	Esse tema deve constar de Agenda 2026- 2027?
Deve constar da Agenda	20
Não deve constar da Agenda	7
(vazio)	10
Total Geral	37

Rótulos Linha	O trimestre em que está prevista sua de abordagem está adequado?
Está adequado	18
Não está adequado, devendo ser antecipado	2
Não está adequado, devendo ser postergado	4
(vazio)	13
Total Geral	37

Caso queira, justifique as respostas anteriores sobre a inclusão do tema proposto na agenda e sobre o trimestre em que deve ser abordado

Contribuições:

A SPA precisa dar foco em todas as modalidades lotéricas e deixar de ser exclusivamente focada em AQF

Em vista das significativas inovações implementadas pelas loterias estaduais, é necessário um esforço de padronização nacional visando tanto assegurar a competitividade dos produtos lotéricos federais quanto promover uma padronização dos requisitos a serem observados na exploração das modalidades lotéricas permitidas no país.

Atualização necessária para coerência regulatória, isonomia e modernização, com foco em proteção ao consumidor, integridade e dados.

Propõe-se que a revisão da normatização das modalidades lotéricas exploradas sob o regime de concessão seja abordada no terceiro trimestre de 2026. A iniciativa é relevante para ampliar e diversificar as fontes de arrecadação pública, bem como para assegurar que o setor de jogos e apostas seja regulado de forma sistêmica e coerente, sob supervisão da SPA, abrangendo não apenas as apostas de quota fixa, mas todas as modalidades previstas na Lei nº 13.756/2018.

Caso queira, especifique tópicos desse tema que gostaria fossem abordados

Contribuições:

Comprei minhas lotéricas (uma em 2010 e uma em 2014) via licitação pública e as instalei nos endereços ordenados nos respectivos editais de licitação. Ocorre que no edital de licitação, no pré contrato e no contrato não está previsto que a Caixa viria a

ser minha concorrente vendendo os mesmos jogos na internet/app/site/IB, fazendo concorrência desleal comigo e nem que iria promover uma concorrência predatória entre as lotéricas via mktplace, no qual uma lotérica invade o território da outra vendendo bolões, sendo que a própria caixa determinou as localidades das lotéricas, portanto ambas as ferramentas devem ser extintas. Venda de jogos e de bolões devem ser feitas somente numa casa lotérica. Até pq a arrec total das loterias caixa não experimentou crescimento REAL* após o advento do canal eletrônico em ago/2018. *descontando a inflação, os aumentos nos preços, as novas modalidades e o fato de 2 das + importantes das loterias (lotofácil e quina) passarem a ter sorteios diários. E o pl 5429/2019 deve ser aprovado. E a comissão de bolão dos lotéricos deve passar pra 70%, pois, o mercado já pratica mais que isso há + de 20 anos.

Os tópicos importantes seriam:

- (i) regulamentação para a exploração de Video Lotteries Terminals - VLTs no país, focando na definição de quantitativo máximo de máquinas no país, distribuídos de forma paritária entre os entes federativos autorizados a explorar loterias;
- (ii) regulamentação dos canais de comercialização digital das loterias, observando sempre o princípio da territorialidade, e fomentado arranjos alternativos de comercialização, mediante a intermediação lotérica

Harmonização de princípios de proteção ao consumidor e integridade, inclusive publicidade responsável.

Padrões mínimos de dados, prestação de contas e auditoria.

Requisitos técnicos e de segurança quando houver componente digital.

Governança e indicadores com transparência.

Transição e tratamento de legado.

A regulamentação dessa atividade é de suma importância, tendo em vista que modelos de intermediação de apostas já são expressamente regulados em outras jurisdições, como no Estado de New Jersey (EUA), e têm se mostrado instrumentos eficazes para ampliar a capilaridade das loterias de prognóstico numérico, preservar a competitividade desses produtos, impulsionar a modernização do setor e incrementar a arrecadação pública, com impactos positivos diretos sobre as destinações sociais previstas na Lei nº 13.756/2018.

Além disso, entende-se fundamental que a regulamentação delimite de forma clara os papéis, responsabilidades e limites de atuação dos diversos agentes envolvidos, evitando sobreposição entre funções de regulação, fiscalização e exploração econômica. A clareza regulatória é especialmente relevante para assegurar ambiente concorrencial equilibrado, em observância aos princípios da livre iniciativa e da defesa da concorrência, prevenindo distorções decorrentes de assimetrias estruturais.

Nesse contexto, recomenda-se a segregação normativa entre a atividade de exploração/gestão das modalidades lotéricas — caracterizada, inclusive, como administração e captação — e a atividade de intermediação, a ser exercida por plataformas e agentes que encaminham apostas para operadores oficialmente autorizados. Tal distinção favorece a transparência, a eficiência do mercado e a adequada supervisão regulatória.

Por fim, entende-se oportuno que sejam estabelecidas regras específicas de conformidade, governança e integridade para plataformas de intermediação, com base

em benchmarks internacionais e melhores práticas já consolidadas, garantindo segurança jurídica, proteção ao consumidor e efetividade na fiscalização.

OUTROS TEMAS

Contribuições:

No exercício das atividades de operação lotérica em âmbito estadual, temos identificado recorrentes dificuldades decorrentes da ausência de previsões normativas específicas ou adaptadas às particularidades das operações lotéricas estaduais. Observa-se, nas portarias e demais regramentos recentemente exarados pela SPA, uma certa invisibilização dessas operações, especialmente no que diz respeito à definição de procedimentos, obrigações, acessos e fluxos de comunicação aplicáveis a operadores estaduais.

Essa lacuna regulatória tem gerado insegurança jurídica e operacional, uma vez que, em diversas situações, não há clareza sobre a quem devemos nos reportar, se à própria SPA ou à Loteria Estadual responsável pela fiscalização e regulação local. Além disso, detectamos exigências que, aparentemente, não se aplicam às operações estaduais, mas não há qualquer instrumento oficial ou esclarecimento que confirme tais distinções. Também enfrentamos limitações de acesso a determinados portais, como o SIGAP, sistemas e ambientes regulatórios que parecem ter sido concebidos apenas para as operações de âmbito federal, deixando operadores estaduais sem diretrizes claras de integração.

Diante desse cenário, e visando contribuir construtivamente para o aprimoramento da regulamentação, apresentamos os seguintes questionamentos:

- 1 - Há previsão de elaboração ou adaptação de regras e procedimentos específicos para as operações de loteria estadual no âmbito da SPA? Talvez a elaboração de uma cartilha, distinguindo o quê e como as portarias se aplicam às operações estaduais.
- 2 - Em caso de impossibilidade de elaboração de uma cartilha, é possível que sejam elaboradas portarias específicas para as operações lotéricas estaduais?
- 3 - Qual é o canal oficial de interlocução das operadoras de loteria estadual com a SPA? Em quais situações devemos nos reportar diretamente à SPA, e em quais situações devemos nos reportar exclusivamente ao ente estadual?
- 4 - A SPA considera publicar um fluxograma ou manual operacional indicando as competências de cada órgão (federal x estadual) para evitar dúvidas sobre supervisão e fiscalização?
- 5 - A SPA pode esclarecer quais exigências previstas nas portarias federais se aplicam integralmente às operações estaduais e quais não se aplicam?
- 6 - Por que determinados portais e ambientes regulatórios não estão acessíveis às loterias estaduais? Há previsão de abertura, compartilhamento ou criação de sistema específico?
- 7 - A SPA pretende estabelecer um canal de comunicação contínuo com as loterias e operadores estaduais para prevenir interpretações divergentes e aprimorar a segurança jurídica das operações?
- 8 - Qual é o procedimento formal que as concessionárias estaduais devem adotar para iniciar o processo de registro e uso do domínio '.bet', considerando a ausência de orientação específica na IN SPA/MF nº 11?

Divulgação de lista de agentes operadores de apostas de quota fixa ilegais/irregulares

já reportadas à SPA.

1. CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE JOGOS E APOSTAS (ANJA)

A criação da Autoridade Nacional de Jogos e Apostas (ANJA) constitui o núcleo estruturante da proposta de aperfeiçoamento institucional do regime jurídico das apostas no Brasil. Propõe-se a instituição de uma autarquia especial, dotada de independência técnica, autonomia decisória, orçamento próprio e poder sancionatório, concebida nos moldes das principais autoridades reguladoras internacionais do setor, como a UK Gambling Commission e a Malta Gaming Authority. A opção por um ente regulador especializado justifica-se diante da complexidade tecnológica, econômica e psicossocial que caracteriza o mercado contemporâneo de apostas, o qual não pode ser adequadamente supervisionado por estruturas administrativas genéricas ou fragmentadas.

Atualmente, a dispersão de competências entre diferentes órgãos da Administração Pública compromete a coerência e a efetividade da regulação, criando lacunas de fiscalização, sobreposição de atribuições e dificuldades de coordenação interinstitucional. A ANJA teria como função central superar essa fragmentação, atuando como autoridade reguladora única, responsável pelo licenciamento, monitoramento contínuo e sanção das operadoras, com base em critérios técnicos transparentes e orientados por uma lógica de gestão de riscos regulatórios. O licenciamento deixaria de ser mero ato formal e passaria a constituir instrumento dinâmico de controle, sujeito à revisão periódica conforme o comportamento da operadora e os impactos sociais de sua atuação.

Além disso, caberia à ANJA exercer a auditoria algorítmica das plataformas digitais, assegurando transparência quanto às probabilidades reais de ganho, aos sistemas de bônus, cashback e recompensas, bem como aos mecanismos de indução comportamental empregados para estimular o engajamento contínuo dos usuários. Tal atribuição é particularmente relevante em um contexto de economia de plataformas, no qual decisões automatizadas e sistemas opacos de recomendação exercem influência direta sobre o comportamento dos consumidores, frequentemente sem que estes tenham plena consciência dos riscos envolvidos. A atuação da ANJA nesse campo contribuiria para reduzir assimetrias informacionais e reforçar o dever de informação qualificada.

A autoridade reguladora também deveria operar em regime de interoperabilidade institucional, mantendo fluxo permanente de dados com o Banco Central, a Receita Federal e o Ministério da Saúde, sempre em observância aos princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Essa integração permitiria não apenas o controle financeiro e fiscal das operações, mas também o monitoramento dos impactos sanitários e sociais do setor, viabilizando respostas regulatórias baseadas em evidências empíricas. A publicação periódica de relatórios de impacto social, econômico e fiscal das apostas, sob responsabilidade da ANJA, reforçaria a transparência e o controle democrático da atividade regulatória.

Por fim, a ANJA deveria desempenhar papel ativo no fomento à pesquisa acadêmica e aplicada sobre ludopatia, economia comportamental e políticas de mitigação de danos, contribuindo para a construção de um conhecimento técnico-científico nacional sobre o tema. Essa função reforça a compreensão da regulação como processo dinâmico e adaptativo, capaz de evoluir à medida que novas evidências e desafios emergem. A criação da ANJA, nesses termos, materializa o princípio da governança regulatória, conforme formulado por Giandomenico Majone (1996), segundo o qual a legitimidade da regulação moderna decorre da expertise técnica, da independência decisória e da capacidade institucional de produzir decisões racionais, proporcionais e orientadas

pelo interesse público.

2. SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DA LUDOPATIA (SINAPREL)

A instituição do Sistema Nacional de Prevenção e Tratamento da Ludopatia (SINAPREL) representa o segundo pilar da proposta de regulação de segunda geração das apostas no Brasil, ao reconhecer expressamente a ludopatia como problema de saúde pública e não como desvio comportamental individual. O SINAPREL deve ser concebido como uma rede interinstitucional permanente, vinculada à Autoridade Nacional de Jogos e Apostas (ANJA), articulando de forma coordenada o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério da Fazenda, universidades públicas e centros de pesquisa.

A função primordial do SINAPREL consiste na estruturação de políticas públicas integradas de prevenção, tratamento e produção de conhecimento. No plano preventivo, o sistema deve promover ações contínuas de educação midiática, alfabetização digital e educação financeira, voltadas não apenas aos apostadores, mas também a seus familiares e à sociedade em geral. Essas iniciativas devem superar o caráter episódico e reativo das campanhas atualmente existentes, incorporando estratégias pedagógicas baseadas em evidências da psicologia comportamental e da comunicação de risco.

No eixo terapêutico, o SINAPREL deve viabilizar a criação e o fortalecimento de serviços especializados de tratamento da ludopatia no âmbito do Sistema Único de Saúde, com equipes multidisciplinares capacitadas para o atendimento integral dos indivíduos afetados. A integração de terapias cognitivo-comportamentais, acompanhamento psiquiátrico e grupos comunitários de apoio é essencial para assegurar uma abordagem humanizada e eficaz, reduzindo recaídas e promovendo reinserção social. Paralelamente, o sistema deve fomentar a produção e o compartilhamento de dados anonimizados, mediante a criação de um observatório nacional da ludopatia, em parceria com universidades e centros de pesquisa, permitindo o monitoramento contínuo da incidência do transtorno e a avaliação das políticas adotadas.

A positivação do SINAPREL conferiria densidade normativa ao artigo 26, inciso VI, da Lei nº 14.790/2023, atualmente de eficácia limitada, convertendo-o em instrumento jurídico plenamente operante e afirmando o combate à ludopatia como dever permanente do Estado, em consonância com o direito fundamental à saúde previsto no artigo 196 da Constituição Federal.

5.6.3. CÓDIGO DE ÉTICA E PUBLICIDADE RESPONSÁVEL DAS APOSTAS

No âmbito da comunicação mercadológica, propõe-se a instituição de um Código Nacional de Ética e Publicidade Responsável das Apostas, dotado de força vinculante para todas as operadoras licenciadas. Diferentemente dos modelos de autorregulação atualmente vigentes, marcados por fragilidade institucional e baixa capacidade sancionatória, o referido código deve integrar o núcleo normativo da regulação estatal, funcionando como instrumento jurídico de concretização do dever de informação qualificada e da proteção do consumidor vulnerável.

O Código deve estabelecer parâmetros claros e restritivos para a veiculação de publicidade de apostas, reconhecendo que a comunicação comercial exerce papel ativo na normalização do jogo e na indução de comportamentos de risco. Nesse sentido, devem ser vedadas práticas publicitárias que utilizem atletas, celebridades e influenciadores com menos de 25 anos, em razão do efeito aspiracional e mimético dessas figuras sobre públicos jovens. Também se impõe a restrição da publicidade em horários de maior audiência infantojuvenil e em contextos esportivos de ampla exposição, de modo a reduzir a associação simbólica entre esporte, sucesso e apostas.

Além disso, o Código deve impor a obrigatoriedade de mensagens preventivas claras, visíveis e reiteradas, com informações objetivas sobre os riscos financeiros e psicológicos do jogo, bem como a indicação de serviços públicos de apoio e tratamento. A responsabilização solidária de veículos de comunicação, plataformas digitais e intermediários pela difusão de campanhas abusivas é elemento indispensável para assegurar efetividade às normas, superando a lógica de transferência de responsabilidade exclusivamente às operadoras. Essa proposta materializa o princípio da transparência ampliada, formulado por Marques (2021), segundo o qual o dever de informação deve abranger não apenas aspectos contratuais formais, mas também os riscos estruturais associados ao consumo.

3. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DAS OPERADORAS E O DEVER DE CUIDADO EMPRESARIAL

A construção de uma regulação de segunda geração exige o reconhecimento explícito do dever de cuidado das operadoras de apostas e de sua responsabilidade objetiva pelos danos decorrentes do vício em jogos, em analogia direta ao regime previsto no artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor. Tal reconhecimento rompe com o paradigma da autorresponsabilidade absoluta do jogador e afirma que a exploração econômica de atividade de risco impõe obrigações reforçadas de proteção.

O dever de cuidado empresarial deve ser juridicamente densificado, impondo às operadoras a adoção de mecanismos preventivos obrigatórios, tais como limites automáticos de tempo e gasto, sistemas de alerta para padrões de comportamento compulsivo e bloqueio preventivo de contas quando identificados riscos significativos. A comunicação desses padrões às autoridades reguladoras e sanitárias, respeitados os parâmetros da proteção de dados pessoais, é medida essencial para viabilizar intervenções precoces e reduzir danos.

Ao reconhecer a responsabilidade objetiva das operadoras, o ordenamento jurídico internaliza os custos sociais da atividade econômica, deslocando o risco do indivíduo para o ente que auferir lucro com a exploração do jogo. Essa abordagem está em consonância com a concepção de responsabilidade social corporativa vinculante, inspirada em Amartya Sen (1999) e Martha Nussbaum (2011), segundo a qual o desenvolvimento econômico legítimo é aquele que amplia capacidades humanas e preserva a dignidade, e não aquele que se sustenta na exploração sistemática da vulnerabilidade.

4. FUNDO NACIONAL DE PREVENÇÃO E REABILITAÇÃO (FUNAPL)

A última proposta deste eixo jurídico consiste na criação do Fundo Nacional de Prevenção e Reabilitação da Ludopatia (FUNAPL), mediante a destinação de parcela significativa da arrecadação tributária proveniente das apostas, sugerindo-se o percentual de 25%. O FUNAPL deve ser gerido de forma conjunta pela Autoridade Nacional de Jogos e Apostas e pelo Ministério da Saúde, com mecanismos robustos de transparência, controle social e prestação de contas.

Os recursos do fundo devem ser vinculados ao financiamento de políticas públicas estruturantes de saúde mental, capacitação continuada de profissionais, campanhas educativas permanentes e programas comunitários de reabilitação e reinserção social. A vinculação orçamentária confere estabilidade às políticas de prevenção e tratamento, evitando sua dependência de contingências políticas ou orçamentárias de curto prazo.

A criação do FUNAPL materializa o princípio da tributação finalística e redistributiva, conforme defendido por Atkinson e Stiglitz (2015), segundo o qual atividades econômicas geradoras de externalidades negativas devem internalizar os custos sociais que produzem. Nesse sentido, a tributação das apostas deixa de ter caráter meramente arrecadatário e assume função compensatória e reparadora, reafirmando

o papel do Direito Tributário como instrumento de justiça social e proteção de direitos fundamentais.

Os temas selecionados são aqueles que nosso Laboratório realiza pesquisas e estudos e que acredita já haja maturidade e relevância para a discussão e aperfeiçoamento neste momento. A maioria dos demais assuntos parece-nos seja prematura e inadequada a alteração regulatória posto que poderia gerar insegurança jurídica, desproporcionalidade e ineficiência normativa.

Mudanças no marco regulatório serão necessárias, mas, é preciso maior prazo de aplicação das legislações, portarias e instruções normativas para que possamos analisar dados, resultados e consequências delas decorrentes.

Proibir explicitamente o uso de algoritmos ou ferramentas analíticas de perfilização e de direcionamento de publicidade para apostadores que mais tempo passam on-line ou mais dinheiro gastam. Aqui haveria o uso de dados para fins ilícitos, violando a Lei Geral de Proteção de Dados, e a exploração de vulnerabilidades de jogadores. O regulador deve ainda fixar sinais que os operadores devem monitorar e condutas que devem adotar quando identificarem indícios de jogo patológico. O regulador é quem deve fixar, por exemplo, que os operadores deverão enviar mensagens e alertas, estimular a limitação de tempo e de valor apostado, e sugerir a autoexclusão quando presentes determinados sinais, como *chasing behaviour* (busca de recuperação de perdas), jogar de madrugada ou tarde da noite, apostar mais em determinadas épocas, como dia de pagamento, apostar em múltiplos operadores, adotar ou trocar com frequência os meios de pagamento, e outros considerados como indicativos de jogo patológico.

Justificativa: no Reino Unido, a *Gambling Commission* fixou determinados sinais indicativos de dano que os operadores devem monitorar (*High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age*, 2023, p. 32) e a partir dos quais devem intervir para proteção dos usuários. Lembre-se que há um nítido conflito de interesses entre os operadores e os apostadores, notadamente aqueles mais vulneráveis, que recomenda que o monitoramento não seja feito apenas com base nas políticas de cada empresa. Há um dever de monitoramento por parte dos operadores e de adoção de uma política de jogo responsável mas é melhor que seja o regulador a fixar sinais de dano que devem ser monitorados. Deve-se evitar ainda o compartilhamento de dados não expressamente autorizado pelos jogadores.

Diante da discussão sobre possibilidade de beneficiários de programas sociais acessarem as plataformas de jogos, da alegação de que viola a igualdade e é discriminatória a proibição pura e simples de participação de tais beneficiários em jogos e apostas e a dificuldade de separar os recursos oriundos de tais programas de recursos oriundos de outras fontes, pode-se pensar em estabelecer limites máximos que podem ser apostados, mensalmente, por referidos beneficiários.

Justificativa: O TCU identificou que apenas 4,37% das famílias beneficiárias do Bolsa Família são responsáveis por 80% das transferências para empresas de jogos e que há elevado número de apostas acima do valor médio do Bolsa Família (R\$ 673,90 em janeiro de 2025). Ainda, foram encontrados valores máximos de apostas que atingem R\$ 2 milhões de reais, o que é incompatível com a renda dos beneficiários do Programa e com a população em geral. Desse modo, há elevado risco de utilização indevida de CPFs de usuários do Programa Bolsa Família para fraudes e outras práticas ilegais (Processo TC 024.146/2024-2). Sem prejuízo de maior discussão sobre o assunto, o valor máximo mensal poderia ser inicialmente fixado em R\$200,00 (duzentos reais), já que a renda mensal per capita dos beneficiários do programa não

pode ultrapassar R\$218,00. Tal medida poderia, ainda, ajudar a coibir o uso de CPF's de beneficiários do programa para fraudes.

1. Procedimentos e Requisitos de Autorização- Apostas de Quota Fixa

1.1. Disponibilização da lista oficial de jogos certificados

A ABFS recomenda que a SPA reavalie a possibilidade da criação e manutenção de uma lista pública e atualizada de jogos certificados, conforme os critérios técnicos estabelecidos na Portaria SPA/MF nº 722/2024. Considerando que os provedores são responsáveis pelo fornecimento do objeto-fim das apostas, a divulgação dessa lista constitui instrumento relevante para assegurar que apenas jogos efetivamente certificados sejam disponibilizados ao público, mitigando riscos ao consumidor e fortalecendo a integridade do mercado regulado.

A publicação de uma lista oficial de jogos certificados também traria benefícios operacionais e regulatórios relevantes, ao facilitar a verificação de conformidade por parte dos operadores, ampliar a transparência para os apostadores e apoiar as atividades de fiscalização da própria SPA.

Embora a Secretaria tenha indicado a inexistência de intenção de publicar uma lista única de jogos certificados, sugere-se a reavaliação dessa posição à luz dos ganhos em previsibilidade regulatória, eficiência fiscalizatória e proteção dos usuários.

2. Combate à exploração ilegal - Apostas de Quota Fixa

2.1. Disponibilização de aplicativos de AQF nas lojas oficiais

A ABFS entende que o enfrentamento ao mercado ilegal de apostas exige, além de medidas repressivas, estratégias eficazes de redução da demanda por plataformas irregulares. Nesse sentido, a disponibilização de aplicativos de apostas licenciadas em lojas oficiais (ainda pendente na App Store), constitui instrumento relevante de fiscalização preventiva ao direcionar os usuários para ambientes regulados, seguros e supervisionados.

Diferentemente de sites, que podem ser facilmente replicados por operadores ilegais, os aplicativos passam por processos rigorosos de validação, exigindo comprovação de licenciamento, conformidade regulatória e observância das políticas das próprias lojas, o que dificulta significativamente a atuação de agentes não autorizados.

Ao permitir que apenas operadores licenciados publiquem seus aplicativos (sujeitos a requisitos como bloqueio de acesso a menores, restrição geográfica e implementação de medidas de jogo responsável) cria-se um filtro natural contra o mercado ilegal, ao mesmo tempo em que fortalece a proteção dos apostadores.

Embora a Lei nº 14.790/2023 autorize expressamente a exploração de apostas por meio de aplicativos, a atual política da App Store (Apple) ainda restringe essa oferta. Diante disso, recomenda-se que a SPA atue de forma proativa junto às plataformas digitais para incentivar a liberação de apps de apostas licenciadas como medida estruturante de fortalecimento da regulação e estímulo à migração dos usuários para o ambiente legal.

2.2. Regulamentação da responsabilidade tributária solidária decorrente da exploração irregular de apostas de quota fixa

Sugere-se que a SPA priorize, ainda no primeiro trimestre de 2026, a regulamentação do Capítulo III do Decreto nº 12.808, de 29 de dezembro de 2025, relativo à responsabilidade tributária solidária decorrente da exploração irregular de apostas de quota fixa.

A ABFS sugere que a referida regulamentação estabeleça os procedimentos, prazos e

requisitos para (i) comunicação formal e específica de irregularidades; (ii) adoção de medidas restritivas por instituições financeiras, de pagamento e canais de publicidade; e (iii) comprovação de conformidade por parte dos destinatários da comunicação.

Acreditamos que as propostas ora apresentadas podem contribuir de forma relevante para o aprimoramento do ambiente regulatório do setor de apostas de quota fixa, promovendo maior segurança, transparência e sustentabilidade do mercado. Colocamo-nos à disposição da Secretaria de Prêmios e Apostas para quaisquer esclarecimentos adicionais, debates técnicos ou aprofundamento das sugestões aqui apresentadas.

Entendemos relevante que a Agenda Regulatória também aborde os seguintes aspectos:

- Promoções comerciais e desenvolvimento de produtos: avaliação da possibilidade de permitir que operadores de apostas de quota fixa realizem promoções comerciais, bem como a revisão da regulamentação vigente com vistas a viabilizar novos modelos exploratórios, o desenvolvimento de produtos e ações de propaganda compatíveis com o marco legal e regulatório.
- Ampliação do objeto da autorização: inclusão de corridas turfísticas dentro da modalidade de eventos esportivos de apostas de quota fixa, bem como permissão para inclusão de novos modelos como Loterias de Prognósticos Esportivos, Numéricos, Específicos e Instantânea.
- Credenciamento de prestadores de serviços essenciais: estabelecimento de processo de credenciamento, no âmbito da SPA/MF, de provedores de serviços essenciais à operação, como empresas de KYC, meios de pagamento entre outros fornecedores.
- Estabilidade e previsibilidade regulatória: reconhecimento da importância de um período de estabilidade regulatória que permita a consolidação dos requisitos já existentes e a adequada avaliação de seus impactos práticos. Nesse contexto, recomenda-se a concentração de esforços regulatórios em novos entrantes e operadores de menor porte (exclusivamente no Brasil), de modo a assegurar que estejam no mesmo nível dos operadores internacionais.
- Governança do processo regulatório: na hipótese de identificação da necessidade de nova regulamentação, destaca-se a importância de que o processo seja conduzido de forma participativa, com a realização de consultas públicas e a previsão de prazos de implementação adequados, assegurando diálogo com o setor e previsibilidade regulatória.

I- Outros Temas a serem abordados para fins da melhoria na exploração das Apostas de Quota Fixa:

I.1. Necessidade de regulamentação do oferecimento de outros produtos lícitos nos ambientes de domínio bet.br

Os principais benefícios das atividades realizadas no âmbito das plataformas regulamentadas sob o domínio bet.br podem ser resumidos em:

- (i) devido conhecimento da idoneidade e solvabilidade do operador da plataforma (fruto de toda a análise do processo de autorização), sendo empresa brasileira que recolhe tributos no país e não domínio ".com" sem qualquer compromisso com o país;
- (ii) segurança pelo devido conhecimento dos usuários da plataforma (em razão do processo de autenticação e KYC), sendo capaz de prevenir e rapidamente identificar

potenciais situações de lavagem de dinheiro; e

(iii) segurança do atendimento de regras basilares do Direito do Consumidor, tais como a utilização de sistemas íntegros e a realização de propaganda lícita e responsável, sob pena de responsabilização.

Analisando como as AQF (apostas esportivas e jogos online) são oferecidas em outras jurisdições estrangeiras regulamentadas, verifica-se que em regra são associadas ao oferecimento de outras verticais lícitas, tais como pôquer, produtos lotéricos etc.

Tal diversificação de verticais/produtos oferecidos pela plataforma permite uma melhor experiência ao usuário, prevenindo que o usuário busque no mercado ilegal offshore serviços mais completos e beneficiando a viabilidade econômico-financeira das operações, potencializando a arrecadação de tributos.

Em se tratando de verticais/produtos lícitos no país (como pôquer e serviços lotéricos), não se vislumbra razões para a não autorização do oferecimento de tais verticais nas plataformas bet.br, vez que, além de todas as vantagens para a sociedade brasileira decorrente da segurança da atividade no âmbito da plataforma, como destacado acima, deve-se frisar que tais serviços seriam prestados por empresas brasileiras, devidamente recolhendo impostos e sob a fiscalização do Estado Brasileiro. No país, tal situação de oferecimento de outros serviços em canais de operadores regulados pode ser verificada no caso dos concessionários de telefonia, que não apenas ofertam os serviços de comunicação, como também de venda de equipamentos e outros serviços de assistência técnica associados.

I.2. RTP mínimo diferenciados para jogos online de sorteios de bolas e números

Visando a diversificação do portfólio de produtos a serem ofertados aos apostadores brasileiros, mister a possibilidade de oferta de RTP diferenciados, com “*cap*” de apostas máximas, visando equilibrar a arrecadação dos jogos e respectiva distribuição de prêmios.

A oferta de produtos mais diferenciados é ação importante para a atração de apostadores para o mercado regulamentado, sendo medida relevante de regulação para assegurar a viabilidade o mercado brasileiro, assegurando maior arrecadação tributária para o erário. Destaque-se que a determinação do percentual de RTP mínimo é decisão discricionária dessa SPA, consoante Portaria 722/2024, sendo possível sua atualização e ajuste de forma célere.

I.3. Formatação de *sandbox* regulatório visando a adoção de tecnologias de inteligência artificial para fins da análise dos dados coletados pelo SIGAP:

(i) A ausência de métricas e dados sobre o mercado é razão de severa dificuldade na tomada de decisão por parte dos agentes reguladores, bem assim contribui para a geração de muitas notícias sem embasamento ou qualquer compromisso com dados da realidade (“*fake news*”) que comprometem a imagem da indústria perante a sociedade. Propõem-se que essa Secretaria estructure uma rodada de propostas de soluções para a análise dos dados do SIGAP, tal como foi feito no âmbito do PIX e do DREX, de forma que o desenvolvimento técnico possa ser realizado de forma colaborativa, diminuindo a oneração do SERPRO, com os custos desses desenvolvimentos podendo ser custeados e cobrados na modalidade Saas por parte dos operadores e demais agentes do mercado.

(ii) bem assim, verifica-se a necessidade de atualização e melhoria dos campos de informação presentes no modelo de dados da SPA, no intuito de possibilitar a coleta de informações relevantes para o monitoramento e supervisão da atividade pela Sociedade.

II. No tocante a Ações de Combate ao Mercado Ilegal Melhoria no Fluxo de denúncia

de operadores ilegais e provedores de operadores ilegais:

II.1 Digna de reconhecimento a importância da tão necessária Portaria SPA/MF nº 566/2025, que instrumentalizou importante procedimento para a denúncia de operadores ilegais e IP/IFs que articulem com tais agentes. Todavia mister a melhoria das estruturas e dos fluxos de denúncia de operações ilegais, tais como a criação de fast-track para o envio de denúncias de forma integrada à SPA, ao Banco Central e à Polícia Federal.

II.2 Outra medida importante seria o envolvimento por meio de cooperações técnicas das principais mídias digitais (Meta, Google, X), bem assim dos servidores (Cisco, Cloudflare, Amazon etc), para o apoio voluntário no cumprimento das disposições legais de limitação da atividade de agentes ilegais que atuam com operações não licenciadas.

III. Possibilidade de utilização de promoção comercial por operadoras autorizadas: é característica global do mercado de apostas o oferecimento de promoções responsáveis e saudáveis para o consumidores. Todavia é necessária a atualização da legislação brasileira de promoção comercial para fins de permitir a utilização de tais mecanismos pelos operadores de apostas ou, alternativamente, a positivação de modelos alternativos que permita a promoção lícita de tais serviços perante os consumidores.

Sugerimos a inclusão de mecanismos de incentivo fiscal para operadoras que estabeleçam parcerias com o Sistema Único de Saúde (SUS), destinando recursos ou programas voltados à prevenção e tratamento de ludopatia. Essa medida incentivaria a responsabilidade social do setor regulado e reforçaria a capacidade de atendimento do sistema de saúde pública. Entre os mecanismos de incentivo fiscal, sugerimos o abatimento percentual do imposto seletivo para operadoras de aposta que auxiliar o governo a fortalecer políticas de tratamento e de prevenção.

Propomos também a diferenciação de tributação entre apostas virtuais de jogo online e aposta online em evento real de temática esportiva. Considerando que são modalidades com perfis de risco, e dinâmica operacional distintos.

Distribuição gratuita de bens a título de propaganda:

A regulamentação atualmente aplicável à distribuição gratuita de bens a título de promoção comercial revela-se defasada frente à realidade tecnológica, econômica e operacional das apostas de quota fixa. O modelo normativo vigente foi concebido em contexto distinto, voltado a promoções tradicionais e não digitais, o que resulta em inadequação quando aplicado a plataformas online reguladas, com elevados níveis de controle, rastreabilidade e conformidade.

A vedação ampla e pouco diferenciada à realização de promoções comerciais limita de forma significativa o desenvolvimento de novos produtos, ações de marketing institucional e estratégias legítimas de engajamento do consumidor, além de gerar assimetria regulatória em relação a outros setores igualmente regulados, como o financeiro, o de telecomunicações e o de comércio eletrônico, que dispõem de maior flexibilidade para a adoção de iniciativas promocionais sob parâmetros claros.

Ademais, a ausência de distinção entre diferentes naturezas de promoção, como ações institucionais, campanhas de marca, iniciativas educativas ou benefícios não diretamente vinculados à realização de apostas, resulta em tratamento homogêneo de situações que apresentam perfis de risco distintos. Tal rigidez normativa pode, inclusive, produzir efeitos adversos, ao favorecer operadores não autorizados que não

observam as mesmas restrições e acabam se tornando mais atrativos ao consumidor. Nesse contexto, mostra-se necessária e urgente a revisão da regulamentação vigente, com vistas a avaliar a possibilidade de permitir que operadores de apostas de quota fixa realizem promoções comerciais de forma controlada, transparente e proporcional. A eventual flexibilização deve estar condicionada à definição de critérios objetivos, alinhados às diretrizes de publicidade responsável, proteção do apostador, prevenção ao jogo excessivo e segurança jurídica, de modo a viabilizar novos modelos exploratórios, fomentar a inovação e fortalecer o mercado regulado.

Integridade Esportiva

Situações de suspeita de manipulação de resultados evidenciam uma zona de tensão regulatória, na qual a necessidade de respostas rápidas para preservação da integridade dos eventos esportivos convive com restrições legais destinadas à proteção de direitos fundamentais, como o bloqueio ou congelamento de valores sem determinação da autoridade competente. Essa assimetria pode gerar insegurança jurídica tanto para operadores quanto para apostadores.

Nesse contexto, entende-se pertinente o aprimoramento do marco regulatório para estabelecer protocolos claros e coordenados de atuação em casos de suspeita de manipulação, com definição de gatilhos objetivos, medidas cautelares proporcionais, como a suspensão temporária de apostas ou a retenção de prêmios ainda não pagos, e fluxos formais de comunicação com a Secretaria de Prêmios e Apostas, entidades esportivas e autoridades competentes. O fortalecimento desses mecanismos contribui para a proteção da integridade esportiva, sem afastar as garantias legais e a segurança jurídica do modelo regulado.

Prestação de Contas

A prestação de contas e a transparência quanto à arrecadação e à destinação dos recursos no âmbito das apostas de quota fixa devem ser tratadas de forma ampla e independente do modelo operacional adotado para apuração, rateio ou arrecadação. O foco regulatório deve recair sobre a definição de padrões mínimos de transparência, auditabilidade e divulgação da destinação legal dos recursos, preservados o sigilo comercial e a proteção de dados pessoais. Ademais, a transparência quanto à destinação das arrecadações deve ser compreendida como dever institucional do poder público, permitindo o acompanhamento do impacto da política pública, fortalecendo a legitimidade social do regime e contribuindo para maior segurança jurídica e previsibilidade regulatória.

No que se refere às promoções comerciais sujeitas à autorização prévia da Secretaria de Prêmios e Apostas, entende-se pertinente a definição de parâmetros claros e proporcionais de prestação de contas, limitados à verificação ex post da correta execução da promoção autorizada. Considerando que tais iniciativas já estão condicionadas à análise administrativa e ao pagamento de taxas específicas, a prestação de contas deve ter natureza objetiva e agregada, voltada à comprovação de conformidade com os termos da autorização, sem implicar ampliação indevida do escopo regulatório ou ingerência sobre estratégias comerciais legítimas. A clareza desses procedimentos contribui para a segurança jurídica, a previsibilidade regulatória e a eficiência da atuação fiscalizatória.

Considerando que a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), do Ministério da Fazenda (MF), ainda não lançou a consulta pública sobre o Tema/Projeto 6 – Regulamentação da cadeia econômica associada aos agentes operadores de apostas: provedores de Jogos on-line e outros prestadores de serviços - da Agenda Regulatória para o biênio 2025/2026, instituída pela Portaria SPA/MF nº 817, de 15/04/2025 (tema esse tratado

na Consulta Pública SPA/MF nº 01/2025), a Associação de Fabricantes de Equipamentos de Jogos (*Association of Gaming Equipment Manufacturers* – “AGEM”), gostaria de reforçar sua preocupação de que esse tema/projeto seja abordado na Agenda Regulatória para o biênio 2026-2027.

A Associação de Fabricantes de Equipamentos de Jogos (*Association of Gaming Equipment Manufacturers* – “AGEM”), sediada em Las Vegas, Estado de Nevada, nos Estados Unidos da América, é uma associação internacional sem fins lucrativos que representa fabricantes e fornecedores de dispositivos, produtos e serviços de jogos eletrônicos, loterias, sistemas, jogos de mesa e componentes-chave para a indústria de jogos. A AGEM trabalha para promover os interesses dos fornecedores de equipamentos de jogos em todo o mundo.

Por meio de ação política, influência regulatória, parcerias em feiras, alianças educacionais, disseminação de informações e boa cidadania corporativa, os membros da AGEM trabalham juntos para criar benefícios para esse segmento da indústria de jogos e promover a regulamentação eficiente do setor.

A AGEM auxiliou agências reguladoras e participou do processo legislativo em vários países para resolver problemas e criar um ambiente de negócios onde as empresas possam prosperar, ao mesmo tempo em que dão forte apoio às iniciativas de educação e jogo responsável.

Assim, como associação de fornecedores de operadores de jogos, a AGEM propõe que o tema da regulação da cadeia econômica relacionada aos operadores de apostas de quota fixa seja incluído na Agenda Regulatória para o biênio 2026-2027, e apresenta as seguintes contribuições nesta Consulta Pública SPA nº 03/2025 sobre esse tema:

1) Consulta pública posterior sobre a minuta da Portaria a ser editada pela SPA: a AGEM sugere que a SPA realize uma consulta pública específica sobre a minuta da Portaria a ser editada para regulamentar a cadeia econômica associada aos agentes operadores de apostas, no primeiro trimestre de 2026, tendo em vista a amplitude do tema a ser regulamentado, o número de segmentos e agentes que a futura Portaria poderá afetar e a conveniência da SPA discutir a proposta da Portaria com a sociedade e o mercado como um todo.

2) Homologação de fornecedores: a AGEM defende que os fornecedores de equipamentos e programas/conteúdo para os agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa sejam homologados pela SPA, em um formato semelhante ao que a SPA adotou para as entidades certificadoras ao abrigo da Portaria SPA n.º 300/2024, diferente do formato de concessão de licenças adotado para os agentes operadores. Os fornecedores precisarão de um tempo razoável para solicitar tal homologação após a portaria específica ser editada pela SPA.

3) Homologação com custos baixos: os custos de homologação de fornecedores devem corresponder ao pagamento de uma taxa fixa razoável à SPA. Por exemplo, a taxa cobrada na Província de Ontário, Canadá, equivalente a US\$ 15.000,00 (quinze mil dólares norte-americanos) é considerada cara quando comparada a taxas semelhantes cobradas em outros países.

4) Prazo de vigência da homologação: a homologação de fornecedores poderá ter a validade de 5 (cinco) anos, com um processo de renovação definido.

5) Pessoas jurídicas homologadas: a homologação deve aplicar-se à pessoa jurídica requerente e aproveitar também às pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico.

6) Pessoas jurídicas não homologadas: os fornecedores de equipamentos e programas/conteúdo que conscientemente fornecerem para o mercado brasileiro não regulado devem sofrer ações sancionatórias (podendo alcançar inclusive a revogação da sua homologação) após a observância do devido processo legal.

7) Simplicidade documental: a SPA deve reconhecer o certificado do equipamento ou programa emitido pela entidade certificadora homologada pela SPA como a certificação técnica do equipamento ou programa em si. Assim, o certificado deve poder ser compartilhado pelo fornecedor do equipamento ou programa certificado com os demais agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa como prova de certificação. O certificado deve poder ser apresentado tanto fisicamente/documentalmente quanto ficar acessível por meio de portais mantidos pelas entidades certificadoras. Isso removeria a exigência de *branded reports* ou *branded letters* (certificado de um dado produto para um agente operador apenas), o que impõe ônus financeiros e operacionais consideráveis.

8) Pagamento de taxas e impostos: os fornecedores de equipamentos e programas/conteúdo devem pagar taxas e impostos diretamente e não serem forçados a fazer tais pagamentos por meio dos agentes operadores.

9) Não exigência de qualificação técnica pessoal: não deve haver a exigência de qualificação técnica pessoal para os integrantes da área operacional dos fornecedores de equipamentos ou programas/conteúdo (*occupational license*), pois a grande maioria dos países não faz tal exigência.

10) Combate a operações ilegais: A AGEM apoia esforços contínuos para combater operações ilegais no mercado regulamentado do Brasil por meio de fiscalização, melhorias e aprimoramentos de processos para as entidades regulamentadas, licenciadas e homologadas e com segurança jurídica e cobrança razoável de tributos.

A AGEM agradece a oportunidade de contribuir com esta Consulta Pública nº 03/2025 e permanecerá à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos e para participar da posterior consulta pública sobre a minuta da Portaria a ser editada pela SPA sobre este tema/projeto, conforme sugerido acima.

Em primeiro lugar, acreditamos que o setor se beneficiaria de maior clareza quanto ao status de cada tema da agenda regulatória anterior. Isso auxiliaria o setor a responder ao questionário da Agenda Regulatória para o biênio 2026-2027, além de fornecer uma visão do andamento dos projetos.

Conforme mencionado em nossa resposta anterior ao primeiro item da agenda publicado no ano passado, identificamos determinados temas como necessários. São eles:

- Política de fiscalização – Em nossa resposta anterior à agenda, destacamos a necessidade de um projeto de fiscalização que explore possibilidades para o combate ao jogo ilegal, envolvendo diversas partes interessadas, e que detalhe cada via de fiscalização, como bloqueio de sites, regime sancionatório e cooperação internacional, entre outros projetos. Recomendamos que esse projeto tenha maior prioridade na agenda.

- Dados de mercado – Incentivamos o uso de estatísticas trimestrais de mercado e relatórios do regulador, que permitam às partes interessadas comparar o desempenho do mercado e usar dados concretos para orientar a evolução do setor. Os relatórios do regulador também fornecerão comentários sobre o desempenho do mercado, avaliarão as condições atuais e apresentarão uma perspectiva que pode auxiliar no planejamento estratégico futuro.

- Pôquer online – Reiteramos a recomendação de que a oferta de pôquer online por operadores licenciados pela SPA seja abordada. Embora não esteja sob a alçada direta da SPA/MF, uma experiência fluida para o jogador é relevante para o sucesso do mercado regulado. O redirecionamento a partir de um banner em um site bet.br seria um avanço, em vez de o jogador precisar operar múltiplas contas apenas para acessar

o pôquer online.

· Certificação – A certificação de jogos com RNG, incluindo a recertificação, considerando que a exigência de capa de relatório (relatórios com marca) impõe um ônus significativo à operação no mercado, e que as práticas devem estar alinhadas com os padrões de melhores práticas do setor. Também é importante observar que alterações aparentemente pequenas podem acionar processos de recertificação, resultando em custos adicionais para a operação.

Lista de pessoal esportivo

Relativo à integridade esportiva e aos requisitos do Artigo 26 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, que proíbe certas pessoas do setor esportivo de apostarem, um elemento crucial que atualmente está faltando é a obrigação de que os órgãos dirigentes esportivos brasileiros forneçam aos operadores detalhes de quaisquer partes sujeitas a esse Artigo e às regras mais amplas dos órgãos esportivos sobre apostas. Também não há nenhum procedimento em vigor para a coleta e distribuição desses dados importantes. Atualmente, cada operador cria sua própria lista usando abordagens diferentes, o que resulta em níveis diferentes de informação e aplicação dos jogadores.

Propomos que a abordagem recentemente introduzida na Dinamarca seja adotada no Brasil. Isso envolve a Autoridade de Jogos da Dinamarca mantendo uma lista central de atletas na Dinamarca que podem influenciar o resultado de um evento esportivo. A Autoridade de Jogos da Dinamarca compartilha uma Lista de Atletas atualizada diretamente com os detentores de licenças de apostas duas vezes por ano, que os operadores então verificam em relação às suas contas de clientes. Isso requer engajamento entre o regulador e os órgãos esportivos para coletar e atualizar essa lista central. A orientação da Autoridade de Jogos da Dinamarca sobre prevenção e combate à manipulação de partidas pode ser encontrada aqui (veja a página 17, seção 4.1): <https://www.spillemyndigheden.dk/en/news/danish-gambling-authority-publishes-guidance-prevention-and-combat-match-fixing>.

Incluindo tal disposição em uma Ordenança de Integridade Esportiva, isso:

Fortaleceria a Prevenção de apostas internas e protegeria a integridade:

Os órgãos dirigentes esportivos estão em posição única para saber quem está vinculado às regras de conflito de interesses e proibição de apostas (oficiais, jogadores, treinadores, equipe médica etc). Exigir que os esportes forneçam essas informações para uma lista central mantida e distribuída pelo regulador aos operadores fornece maior clareza e consistência ao avaliar e bloquear apostas proibidas e relatar comportamentos suspeitos relacionados ao pessoal esportivo; reduzindo assim o risco de manipulação e protegendo a integridade da competição.

Reduz o risco de conformidade e lacunas regulatórias:

Uma lista centralmente fornecida de pessoas cobertas torna a conformidade mais fácil e eficaz. A falta de tal clareza e a aplicação universal de uma única lista em todos os detentores de licenças cria uma lacuna potencial de conformidade que convida à inconsistência, risco, disputas e litígios.

Consistência com padrões anti-corrupção e ética esportiva:

As principais estruturas de integridade incentivam a educação, relatórios, avaliações de risco e troca de informações. A Declaração Universal sobre Integridade Esportiva e a orientação de implementação da Convenção de Macolin ambas impulsionam fluxos eficazes de informação entre operadores, esportes e autoridades para combater a manipulação da competição.

Fortalecendo o Artigo 26 e a Lei Geral do Esporte

Deve-se considerar a avaliação se a redação e a aplicação atuais da Lei de Jogos da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023 (notavelmente os Artigos 19 e 26) e da Lei Geral do Esporte (notavelmente os Artigos 177 e 198) são suficientes para desencorajar e processar a manipulação de partidas, após as decisões judiciais envolvendo:

- Igor Carius (<https://ge.globo.com/sp/futebol/noticia/2025/12/02/stf-decide-que-forcar-cartao-a-pedido-de-apostadores-nao-basta-para-manipular-evento-esportivo.ghtml>)
- Bruno Henrique (<https://www.gamesbras.com/english-version/2025/11/17/strong-editorial-from-estado-on-bruno-henrique-case-the-stjd-legitimizes-match-fixing-60293.html>)

Sweepstake realizados em corridas de cavalos, através de bilhetes impressos físicos, online ou HHR (*historical horse races*) são importantes para o desenvolvimento do turfe e da criação do Cavalo de Corridas.

Além disso, a inclusão do turfe como modalidade autorizada a receber AQFs nos sites dos operadores licenciados é outro item que precisa ser priorizado.

ANÁLISE

Contribuições sobre a proposta da Secretaria de Prêmios e Apostas sobre a Agenda Regulatória 2026-2027

8. Em relação aos temas propostos pela SPA, verifica-se inicialmente ampla aceitação de praticamente todos os itens sugeridos, dada o substancial maior número de respostas "Deve Constar da Agenda" para todas as propostas. Mesmo em relação às temáticas menos aceitas, a maioria dos participantes manifestaram-se favoravelmente a sua inclusão, ainda considerando a parte das contribuições que não se posicionaram sobre esse aspecto.

9. Quanto ao melhor momento para a abordagem dos temas sugeridos, verifica-se também um percentual maior de respostas concordando com o cronograma proposto pela SPA.

10. Em relação às discordâncias, parte decorre de interesse em antecipar a abordagem dos temas (ex. Temas 3, 4, 5 e 7), sendo que eles estão previstos para serem tratados já a partir de 2026, com exceção do Tema 7, para o qual a SPA ainda requer maior acúmulo de experiência em 2026 para proceder à avaliação setorial de riscos no ano seguinte. Note-se ainda que, em relação a esses temas, já existem um conjunto de normas e procedimentos que garantem razoável proteção e clareza regulatória.

11. Não obstante o afirmado anteriormente, sugere-se a antecipação do tema 05, tendo em vista a precedência das preocupações sobre Jogo Responsável e a necessidade de maior tempo para desenvolvimento dessa iniciativa. Nesse sentido, propõe-se que o tema 05 seja abordado no terceiro trimestre de 2026 e o tema 04 seja postergado para o quarto trimestre desse ano.

12. Em relação às sugestões para o adiamento da abordagem de determinado tema (ex. temas 1, 2 e 6), justifica-se tal posicionamento em razão do curto período de vigência das normas a serem revisadas. Quanto ao Tema 01, por exemplo, contrapõe-se essa agenda com a necessidade de priorização de fiscalização dos operadores não licenciados e a falta de maturidade para inovar quanto ao tema recém regulado. Mesma ordem de argumentação se aplica ao tema 06.

13. Pondere-se, a respeito dessas justificativas, que os temas 01 e 06 já constavam da Agenda Regulatória 2025-2026 e que, durante 2024 e 2025, a Subsecretaria de Autorização obteve acúmulo de experiência para propor novos ajustes ao regime de autorização.

14. Quanto ao tema 02, deve-se considerar o direito de exploração dos agentes operadores no meio físico, autorizado para aproximadamente 40 agentes operadores, e o decurso do prazo de autorização.

15. Dito isto, sugere-se a manutenção de todos os itens propostos, de acordo com a programação apresentada posteriormente.

Contribuições sobre novos temas a serem incluídos na Agenda Regulatória 2026-2027

16. Apresenta-se abaixo a análise da SPA acerca dos temas novos trazidos nas contribuições dos participantes da Consulta Pública. Remete-se ao item "Outros Temas" acima, para a descrição pormenorizada do tema proposto.

- a) Diretrizes para a política de Jogo Responsável
- b) Lei Complementar nº 224/2025 - Responsabilidade tributária solidária de instituições financeiras e veiculação de publicidade
- c) Exploração de novos objetos por agentes operadores de quota fixa: turfe, loterias, pôquer
- d) Limite de gastos para beneficiários de programas sociais
- e) Oferta de aplicativos em lojas digitais
- f) Listagem de jogos certificados
- g) Proibição de perfilização de apostadores
- h) Análise de Dados do SIGAP
- i) Promoção Comercial de Apostas de Quota Fixa
- j) Imposto Seletivo - Desconto como incentivo fiscal para cooperação com Sistema Único de Saúde / Alíquotas diferenciadas de Apostas Esportivas x Jogos on line
- k) Combate ao mercado ilegal
- l) Protocolo em situação de Manipulação de Resultado
- m) Destinações sociais: prestação de contas e transparência
- n) Prestação de contas pela SPA sobre Agenda Regulatória 2025-2026
- o) Divulgação trimestral de dados setoriais
- p) Recertificação de jogos
- q) Loterias Estaduais
- r) Autoridade Nacional de Jogos, Sistema Nacional de Prevenção e Tratamento da Ludopatia, Código de Ética da Publicidade, Fundo Nacional de Prevenção e Reabilitação
- s) B2B
- t) Lista de pessoas impedidas do setor do esporte
- u) RTP mínimo diferenciado entre sorteios de bola e sorteios de números
- v) *Sweepstakes*

17. Os temas "f", "k", "n" e "o" podem ser implementados pela Secretaria sem a elaboração normativa prévia, razão pela qual sua inclusão na Agenda Regulatória é prescindível. A prestação de contas pela SPA da implementação da Agenda Regulatória 2025-2026, item "n", está disponível na página da internet da Secretaria de Prêmios e Apostas - [Secretaria de Prêmios e Apostas — Ministério da Fazenda](#).

18. Os itens "m" e "s" são objetos de itens já em desenvolvimento pela SPA, constantes da Agenda Regulatória 2025-2026. O item "m" faz parte do tema tratado na Consulta Pública nº 02/2025 e o item "s" foi submetido à Consulta Pública nº 01/2026.

19. Em relação aos itens "d", "e", "j", "r" e "q", entende-se que tais iniciativas encontram-se fora da área de competência da SPA. Em relação ao tema "q" a SPA instituiu o Fórum de Sistematização Nacional de Apostas - Fórum SINAPO, por meio da PORTARIA SPA/MF Nº 227, DE 28 DE JANEIRO DE 2026, em que alguns dos temas questionados são abordados diretamente com os representantes estaduais. Esta SPA, no entanto, não tem competência para regulamentar e fiscalizar as operações das loterias estaduais. Quanto ao item "e", questão comercial privada. Quanto ao item "d", entende-se que eventual limitação dessa natureza não se insere no âmbito de competência desta Secretaria, especialmente considerando que a matéria encontra-se atualmente sob apreciação do Supremo Tribunal Federal. Quanto aos itens "j" e "r", entende-se que essas iniciativas devem estar amparadas em comando legal ainda inexistente.

20. As propostas constantes dos itens "c" e "i" dizem respeito à possibilidade de exploração de atividades hoje não permitidas por agentes operadores de apostas.

21. Quanto ao item "c", trata-se de atividades já exploradas sob outros regimes regulatórios. Em relação à atividade turfística, a competência legal para sua autorização ou fiscalização é do Ministério da Agricultura. Ademais, nos termos da Lei nº 7.291/1984, cabem aos hipódromos explorar apostas relacionadas a corridas de cavalos. As competências da SPA, relacionados a essa atividade, recaem sobre os chamados "sweepstakes", consideradas loterias de corridas de cavalo. A respeito dos *sweepstakes*, item "v", foi defendida sua importância para o desenvolvimento do turfe e da criação do Cavalo de Corridas, porém sem apontar necessidades específicas para esse tema a ser incluído na Agenda Regulatória.

22. O mesmo se diga em relação às demais modalidades lotéricas, tais como passiva, de prognósticos numéricos e esportivos, específica ou instantânea, cujo direito de exploração, no âmbito federal, é detido pela Caixa Loterias, por determinação legal ou regulamentar.

23. Em relação aos itens "a", "g" e "l", trata-se de demandas por normatização ou direcionamento complementar para maior efetivação das políticas de jogo responsável ou para garantir maior segurança jurídica quanto às medidas adotadas pelos operadores de apostas para prevenir fraudes e manipulações de resultados esportivos. Esses dois temas são aderentes à política regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas, merecendo maior aprofundamento. Em relação às diretrizes de jogo responsável, a SPA, em conjunto com as autoridades da área da saúde, inclusive por meio de Acordo de Cooperação Técnica firmado com o Ministério da Saúde, já está traçando ações voltadas à ampliação da análise de dados, com o objetivo de subsidiar a formulação de políticas públicas mais assertivas sobre o tema.

24. Em relação ao item "g", entende-se que a identificação e a classificação de apostadores com base em padrões de comportamento constituem medida importante e necessária, desde que orientadas por finalidade protetiva, especialmente para a prevenção ao jogo problemático e a mitigação de riscos ao apostador. Por outro lado, a utilização dessas informações para fins de direcionamento publicitário a apostadores

em situação de vulnerabilidade não se coaduna com as diretrizes de jogo responsável que devem ser observadas pelos operadores de apostas, estando, inclusive, vedada pela Portaria SPA nº 1.231/2024. Eventual complementação normativa sobre o tema deve ser precedida de análise mais aprofundada dos dados disponíveis, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas mais assertivas e alinhadas à proteção do apostador.

25. Nesse sentido, entende-se que os itens "a" e "g" sugeridos serão oportunamente revistos quando da abordagem do tema "Aprimoramento das políticas de jogo responsável e de prevenção aos transtornos decorrentes do jogo patológico - Aperfeiçoar os instrumentos e mecanismos voltados à promoção do jogo responsável, com vistas à criação de ferramenta que possibilite ao apostador visualizar e monitorar seu próprio perfil de comportamento de jogo, de forma integrada com a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF), contribuindo para o monitoramento de perfis de risco e o fortalecimento das ações de prevenção e mitigação de danos associados ao jogo", prevista para o último trimestre de 2026.

26. Em relação à demanda de normatização complementar a respeito das medidas de prevenção à fraude e manipulação de resultado que os operadores devem adotar, acredita-se que essa demanda requer mais interações com os operadores para melhor entendimento sobre as dificuldades enfrentadas. No mesmo sentido, entende-se que os itens "u" e "p" também requerem mais interações com os operadores.

27. Quanto ao item "h", trata-se de proposta que visa permitir o acesso aos dados do SIGAP para terceiros interessados. A esse respeito, cumpre destacar que a natureza das informações constantes do sistema impõe especial cautela e cuidado quanto ao seu compartilhamento, tendo em vista o dever de resguardo do sigilo das informações, a observância da legislação de proteção de dados pessoais, bem como as exigências de segurança da informação. Ademais, eventual disponibilização a terceiros demanda criteriosa avaliação dos riscos regulatórios, concorrenciais e de uso indevido, inclusive para fins comerciais.

28. Por fim, os itens "b" e "t" referem-se a demandas regulatórias previstas tanto na Lei nº 14.790/23, art. 26 (Rol de Impedidos), quanto na recém aprovada Lei Complementar nº 224/25, que estabelece a responsabilidade tributária solidária de instituições financeiras e divulgadores de publicidade relacionadas ao mercado ilegal de apostas de quota fixa.

Lei Complementar nº 224/25:

CAPÍTULO IV

DA RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA RELATIVA À EXPLORAÇÃO IRREGULAR DE APOSTAS DE QUOTA FIXA

Art. 6º Respondem solidariamente com os contribuintes pelos tributos incidentes sobre a exploração de apostas de quota fixa e sobre o recebimento de prêmios líquidos delas decorrentes:

I - as instituições financeiras e de pagamento e os instituidores de pagamento que, após comunicação formal e específica da autoridade federal competente, deixarem de adotar, nos termos e prazos regulamentares, medidas restritivas e permitirem transações, ou a elas derem curso, que tenham por finalidade a realização de apostas de quota fixa com pessoas jurídicas que não tenham recebido a autorização para exploração de apostas de quota fixa nos termos da legislação federal;

II - as pessoas físicas ou jurídicas que divulgarem publicidade ou propaganda comercial de operadores de loteria de apostas de quota fixa não autorizados nos termos da legislação federal.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda regulamentará o disposto neste artigo.

29. Em relação ao item "b", trata-se de relevante medida adicional para a

coibição de mercado ilegal de apostas, tema prioritário da política regulatória desta SPA. Dado que a eficácia do comando legal está condicionada à regulamentação do que nele está disposto pelo Ministério da Fazenda / SPA, entende-se ser esse um tema a ser abordado antecipadamente.

30. Sugere-se, portanto, a inclusão desse item na Agenda Regulatória 2026-2027, para abordagem ainda no primeiro trimestre, quanto ao disposto no inciso I, do art. 6º da Lei Complementar nº 224/25 e, quanto ao disposto no inciso II, que o tema seja abordado conjuntamente com o item já sugerido pela SPA, da seguinte forma: "Revisão da regulamentação de publicidade por meio de afiliados em aplicações de internet - Aprimorar das regras, condições e requisitos técnicos para realização de publicidade por meio de afiliados em aplicações de internet, dando efetividade à política regulatória prevista nos arts. 16 e 17 da Lei nº 14.790/23, bem como disciplinar o disposto no art. 6º, inciso II, da Lei Complementar nº 224/2025 - Primeiro Trimestre de 2026".

31. Por fim, no que diz respeito ao disposto no art. 26 da Lei nº 14.790/23, já estão dispostas na regulamentação vigente obrigações cabíveis aos operadores relacionadas à demanda em questão, sobretudo no que diz respeito às obrigações de identificação de apostadores (KYC). Além disso, tal tema é objeto do grupo de trabalho criado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL MESP/MF/MJSP Nº 1, DE 15 DE AGOSTO de 2025, que visa elaborar a proposta da Política Nacional de Combate à Manipulação de Resultados Esportivos.

32. Feitas essas considerações, sugere-se o seguinte rol de temas a serem abordados no biênio 2026-2027, acompanhado do respectivo cronograma:

item	Iniciativa	Descrição	Previsão de abertura do Procedimento de Elaboração e Participação em Proposta Regulatória
1	Revisão do procedimento de autorização de agentes operadores de apostas	Revisar os critérios para admissibilidade, aprovação, indeferimento, suspensão, recurso administrativo, extinção e outros casos de cessação de autorizações para operadores de apostas de quota fixa, previstos na Portaria SPA/MF nº 827, de 2024.	Primeiro trimestre de 2026
2	Revisão dos procedimentos relativos à vedação de transações de pagamento relacionados a operadores de apostas de quota fixa não autorizados	Revisar os procedimentos previstos na Portaria SPA/MF nº 566, de 2025, estabelecendo condições, prazos e fluxos de encaminhamento de informações, bem como disciplinar a comunicação formal prevista no art. 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 224/2025	Primeiro trimestre de 2026

3	Revisão da regulamentação de publicidade por meio de afiliados em aplicações de internet	Aprimorar das regras, condições e requisitos técnicos para realização de publicidade por meio de afiliados em aplicações de internet, dando efetividade à política regulatória prevista nos arts. 16 e 17 da Lei nº 14.790/23, bem como disciplinar o disposto no art. 6º, inciso II, da Lei Complementar nº 224/2025.	Primeiro trimestre de 2026
4	Regulamentação da exploração por meio de terminais físicos de apostas de quota fixa e de outras modalidades lotéricas	Dispor sobre regras, condições e requisitos técnicos para exploração por meio de terminais físicos de apostas de quota fixa em eventos reais de temática esportiva, conforme previsto no art. 14, II c/c art.3º, II da Lei nº 14.790/23, bem como de outras modalidades lotéricas previstas na Lei nº 13.756/18.	Segundo trimestre de 2026
5	Aprimoramento das políticas de jogo responsável e de prevenção aos transtornos decorrentes do jogo patológico	Aperfeiçoar os instrumentos e mecanismos voltados à promoção do jogo responsável, com vistas à criação de ferramenta que possibilite ao apostador visualizar e monitorar seu próprio perfil de comportamento de jogo, de forma integrada com a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF), contribuindo para o monitoramento de perfis de risco e o fortalecimento das ações de prevenção e mitigação de danos associados ao jogo.	Terceiro trimestre de 2026
6	Aperfeiçoamento dos procedimentos de monitoramento e fiscalização	Rever normas que estipulam obrigações de comunicação, registro, manutenção e armazenamento de informações, bem como requisitos operacionais na exploração de AQF, previstas nas Portarias nº 722/2024, 1.231/2024, 1.225/24 e 1.143/24, dentre outras.	Quarto Trimestre de 2026

7	Revisão do regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa	Aprimorar os procedimentos relacionados ao processo administrativo sancionador, nos termos da Portaria SPA/MF nº 1.233/2024, com o objetivo de estabelecer diretrizes claras e específicas para a celebração de termos de compromisso, assegurando maior segurança jurídica, transparência e efetividade na aplicação das normas. Ademais, necessário estabelecer procedimentos para reparação de danos causados ao apostador, por parte do operador, face o inciso XXIV do art. 28 da Portaria SPA/MF nº 1.231	Quarto trimestre de 2026
8	Avaliação da regulamentação sobre as políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo	Avaliação das normas relativas às políticas de PLD/FT, após período inicial de monitoramento e primeira avaliação setorial de riscos	Primeiro trimestre de 2027
9	Revisão da regulamentação e implementação dos procedimentos relacionados à modalidade de captação antecipada da poupança popular	Modernizar os procedimentos relacionados à exigência de autorização para a modalidade de "captação antecipada da poupança popular" prevista no art. 7º da Lei nº 5.768, de 1971, introduzindo inovações ao modelo regulamentado pela Portaria SEAE/ME nº 7.660, de 2022, e avaliando necessidade de proposta de revisão dos arts. 31 a 67 do Decreto nº 70.951, de 1971	Segundo trimestre de 2027
10	Propor a revisão da normatização sobre as modalidades lotéricas exploradas sob o regime de concessão	Rever a regulamentação das modalidades lotéricas exploradas sob o regime de concessão, tais como a Portaria MF nº 130, 26 de maio de 1981 , portaria nº - 537, de 5 de novembro de 2013 e a Portaria SEAE/ME nº 8.427	Terceiro trimestre de 2027

Documento assinado eletronicamente

À consideração superior,

LEANDRO DOS REIS LUCCHESI
Coordenador-Geral de Regulação

De acordo.

DANIELE CORREA CARDOSO
Secretária de Prêmios e Apostas Substituta



Documento assinado eletronicamente por **Daniele Correa Cardoso**, **Secretário(a) Substituto(a)**, em 12/02/2026, às 11:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leandro dos Reis Lucchesi**, **Coordenador(a)-Geral**, em 12/02/2026, às 11:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **57196936** e o código CRC **8E21554D**.

Referência: Processo nº 19995.009822/2025-95.

SEI nº 57196936