Boletim Legislativo
Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa
116
Outubro/2026

CRIMINALIZAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DE APOSTAS: ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 5.477/2026

Marcelo Costenaro Cavali[1]

1 INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei (PL) nº 5.477/2026, de iniciativa do Poder Executivo, altera a Lei nº 13.756/2018, para criar crimes relacionados às loterias de aposta de quota fixa, e modifica o Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais), para afastar a incidência do seu art. 50 sobre as condutas relativas às apostas de quota fixa.

O projeto foi apresentado em 25 de setembro de 2026. Em 28 de setembro foi juntada a Mensagem de Solicitação de urgência (MSC) nº 785/2026, por meio da qual, com fundamento no art. 64, § 1º, da Constituição, o Presidente da República requer a apreciação urgente da matéria.

A proposição está diretamente associada à mudança de política pública promovida pela MP nº 1.394/2026, editada em 25 de setembro de 2026, que proibiu a exploração, oferta, intermediação e publicidade de loterias de apostas de quota fixa no território nacional.

A Exposição de Motivos é expressa em afirmar que a proposta penal pressupõe a extinção do regime que atualmente autoriza a exploração das apostas.

[1] Consultor Legislativo do Senado Federal. Professor de Direito Penal da FGV-SP. Doutor em Direito Penal pela Universidade de São Paulo com estudos de pós-doutoramento na Harvard Law School. *E-mail*: marcelo.cavali@senado.leg.br.

2 SÍNTESE DA ESTRATÉGIA LEGISLATIVA

O projeto adota uma estrutura normativa relativamente ampla:

(a) define as principais categorias relacionadas às apostas;

(b) criminaliza sua exploração e operação;

(c) criminaliza a publicidade a atividade e a captação de apostadores;

(d) criminaliza determinadas formas de utilização de dados pessoais;

(e) criminaliza a facilitação financeira da exploração de apostas;

(f) criminaliza o fornecimento de aplicações e plataformas para a exploração de apostas;

(g) estabelece causas de aumento;

(h) exclui determinadas condutas do âmbito penal;

(i) define competência da Polícia Federal e da Justiça Federal; e

(j) afasta expressamente a aplicabilidade do art. 50 da Lei das Contravenções Penais.

A Exposição de Motivos afirma que a intenção do PL é reprimir não apenas a exploração das apostas, mas também condutas que viabilizem economicamente, publicitariamente, tecnologicamente ou financeiramente a exploração da atividade.

3 CONTEXTO NORMATIVO

A proposta deve ser lida conjuntamente com a MP nº 1.394/2026. Referida MP proibiu, no território nacional, a exploração, oferta, intermediação e publicidade das apostas de quota fixa, inclusive quando realizadas por agente situado no exterior e dirigidas a pessoas no Brasil. Também estabeleceu período de transição para encerramento das operações atualmente em andamento e restituição dos valores dos apostadores.

A MP, ainda, estabeleceu mecanismos de bloqueio financeiro e determinou que instituições financeiras e instituições de pagamento não processem ou viabilizem transações destinadas às apostas, ressalvadas as operações necessárias ao encerramento das atividades e à restituição dos apostadores.

O PL nº 5.477/2026 representa, portanto, o componente penal dessa nova política legislativa – até porque é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria penal e processual penal (CF, art. 62, § 1º, I, *b*). Há, portanto, uma divisão funcional bastante clara entre MP e PL:

Instrumento	Função
MP nº 1.394/2026	Proibição administrativa e regulatória
PL nº 5.477/2026	Criminalização de determinadas condutas
Lei nº 13.756/2018	Passa a conter os novos tipos penais
Lei das Contravenções Penais	A incidência do seu art. 50 é afastada para essas condutas

4 ART. 35-G – DEFINIÇÕES

O projeto acrescenta à Lei nº 13.756/2018 o art. 35-G, contendo as seguintes definições:

- Aposta de quota fixa: a definição reproduz essencialmente a estrutura econômica da modalidade – apostador coloca determinado valor em risco e o fator de multiplicação determina o prêmio a ser pago em caso de acerto.
- Jogo *on-line*: o projeto define jogo *on-line* como o canal eletrônico que viabiliza aposta virtual em jogo cujo resultado é determinado por evento futuro aleatório e por gerador randômico.
- Evento virtual de jogo *on-line*: é definido como evento, competição ou ato cujo resultado seja desconhecido no momento da aposta.

Não fica claro, a partir das definições trazidas pelo PL, se o evento virtual de jogo *on-line* é uma modalidade de aposta de quota fixa ou se é uma forma diferente de jogo. Como, nos artigos subsequentes, há alusão apenas a apostas de quota fixa, seria importante que o PL deixasse claro que as apostas de quota fixa são aquelas que têm por objeto eventos reais de temática esportivo ou eventos virtuais de jogos *on-line* – como estava previsto no art. 3º da Lei nº 14.790, de 2023.

O parágrafo único do art. 35-G determina que não são consideradas apostas de quota fixa, para os fins desse capítulo, as modalidades lotéricas previstas no art. 14, § 1º, da Lei nº 13.756/2018[2].

[2] **Art. 14**. § 1º Consideram-se modalidades lotéricas:
I – loteria federal (espécie passiva): loteria em que o apostador adquire bilhete já numerado, em meio físico (impresso) ou virtual (eletrônico);

Essa ressalva é importante porque impede que os novos tipos penais sejam interpretados como uma criminalização genérica das modalidades lotéricas legalmente existentes.

5 ART. 35-H – EXPLORAÇÃO DE LOTERIAS DE APOSTA DE QUOTA FIXA

O art. 35-H é o tipo penal central do projeto. A conduta principal tipificada é a de "explorar ou operar, por qualquer meio, loterias de aposta de quota fixa, ainda que autorizado por autoridade estrangeira". A pena cominada é de reclusão, de 4 a 6 anos, e multa.

Já o § 1º equipara à conduta principal as condutas de oferecer, receber, registrar, processar ou intermediar loterias de aposta de quota fixa (inciso I); ou disponibilizar, manter ou administrar, com a finalidade de viabilizar a exploração de loterias de aposta de quota fixa, estabelecimento físico, sítio eletrônico, aplicação de internet ou outro canal destinado à realização das apostas (inciso II).

O § 2º prevê aumento de 1/3 quando a aposta tiver como objeto evento virtual de jogo *on-line*.

O tipo é deliberadamente amplo. Não se criminaliza somente o operador econômico da plataforma. A norma alcança também diversas atividades periféricas. Isso produz uma cadeia de responsabilização: explorador → operador → intermediário → canal de oferta → plataforma tecnológica.

6 ART. 35-I – DIVULGAÇÃO, PUBLICIDADE E CAPTAÇÃO

O segundo grande núcleo de criminalização está no art. 35-I, que tipifica as condutas de fazer divulgação, publicidade, propaganda, promoção comercial ou ação de *marketing* destinada a incentivar a realização de apostas de quota fixa ou a utilização dos canais ou das marcas por meio dos quais sejam exploradas. A pena prevista é de reclusão, de 2 a 4 anos, e multa.

II – loteria de prognósticos numéricos: loteria em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso;

III – loteria de prognóstico específico: loteria instituída pela Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006;

IV – loteria de prognósticos esportivos: loteria em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos; e

V – loteria instantânea exclusiva (Lotex): loteria que apresenta, de imediato, se o apostador foi ou não agraciado com alguma premiação.

O § 1º prevê a mesma pena para as condutas de captar, recrutar, angariar, encaminhar ou indicar apostadores para realizar apostas de quota fixa (inciso I); e patrocinar, impulsionar ou monetizar, por qualquer meio, publicidade, propaganda, promoção comercial ou ação de *marketing* de loterias de aposta de quota fixa (inciso II).

Do ponto de vista subjetivo, o tipo exige que a publicidade seja "destinada a incentivar" as apostas ou o uso dos canais/marcas. Isso permite distinguir, para fins penais, publicidade destinada a estimular apostas de conteúdos meramente informativos.

O § 2º estabelece expressamente que não constitui crime a divulgação de conteúdo jornalístico, informativo, educativo, acadêmico, científico ou crítico sobre loterias de aposta de quota fixa. Essa ressalva é relevante para preservar atividades legítimas de imprensa, pesquisa, ensino e crítica.

A pena é aumentada de 1/3, se a aposta envolver jogo *on-line*; e 1/2, quando houver remuneração, comissão ou participação nas apostas/perdas vinculada ao cadastramento ou captação de apostadores. A segunda hipótese busca atingir especialmente modelos de remuneração por aquisição de usuários, nos quais a receita do intermediário aumenta conforme o número ou volume de apostadores captados. Trata-se de problema diagnosticado e ressaltado amplamente na chamada "CPI das Bets", relacionado à contratação de "influenciadores" com milhares de seguidores pelas casas de apostas.

7 ART. 35-J – UTILIZAÇÃO DE DADOS PESSOAIS

O art. 35-J veicula um tipo bastante específico. Criminalizam-se as condutas de fornecer, transmitir, ceder, negociar, comercializar, selecionar, classificar, segmentar ou enriquecer dados pessoais, cadastros ou listas de pessoas naturais com a finalidade de captar apostadores ou direcionar-lhes publicidade. A pena é de reclusão, de 2 a 4 anos, e multa.

A pena aumenta de metade quando os dados revelarem histórico, frequência ou volume de apostas ou perdas; forem relativos à saúde e permitirem inferir transtorno de jogo; ou forem relativos a criança ou adolescente.

Esse dispositivo cria uma ponte entre proteção de dados, publicidade, exploração das apostas e direito penal. A mera posse ou tratamento irregular de dados não é suficiente para a caracterização do delito. O texto exige uma finalidade específica relacionada à captação ou ao direcionamento publicitário.

8 ART. 35-K – FACILITAÇÃO FINANCEIRA

Esse é provavelmente um dos dispositivos de maior relevância prática. O projeto criminaliza, no *caput* do art. 35-K, as condutas de autorizar, determinar, transacionar, processar, liquidar, custodiar ou intermediar, por qualquer meio, inclusive ativos virtuais, pagamentos ou prêmios relativos a loterias de aposta de quota fixa, ciente de sua proveniência ou destinação.

A relevância do dispositivo reside no fato de que, sem a participação dos facilitadores financeiros atuantes em território nacional, casas de apostas ilegais que operam a partir do exterior não teriam meios de receber o dinheiro oriundo dos apostadores.

Nesse delito também a exigência do elemento subjetivo especial é clara: exige-se que o agente esteja ciente da proveniência ou destinação dos valores.

A pena prevista é de reclusão, de 2 a 4 anos e multa, se o fato não constituir crime mais grave. A cláusula "se o fato não constituir crime mais grave" indica uma subsidiariedade expressa em relação a outros delitos. Assim, se, por exemplo, a liquidação da operação envolver remessa ilícita de valores ao exterior, a conduta seria punida apenas como evasão de divisas, que possui pena maior, de reclusão de 2 a 6 anos (Lei nº 7.492, de 1986, art. 22); se envolver dissimulação da origem ilícita dos valores, será punida como lavagem de dinheiro, com pena de 3 a 10 anos de reclusão (Lei nº 9.613, de 1998, art. 1º).

Contraditoriamente, o § 1º prevê que a pena de que trata o *caput* é aumentada de um terço até a metade "se o agente dissimular a natureza ou a origem das transações, inclusive mediante interposição de pessoa ou remessa de valores ao exterior". Essas são exatamente as hipóteses de lavagem de dinheiro e evasão de divisas. Assim, na prática, essa causa de aumento jamais incidirá, em razão da cláusula de subsidiariedade expressa incluída no *caput*. Em nosso sentir, seria mais adequado suprimir esse dispositivo.

O § 2º estabelece expressamente que o dispositivo não se aplica ao apostador quanto ao pagamento de suas próprias apostas e ao recebimento de seus próprios prêmios. Essa exclusão é coerente com a estrutura do tipo: o alvo é o facilitador financeiro, não o usuário final.

9 ART. 35-L – FORNECIMENTO DE APLICAÇÕES E PLATAFORMAS

O Art. 35-L criminaliza o fornecimento, disponibilização, licenciamento, hospedagem ou manutenção, por qualquer meio, inclusive loja de aplicativos, de aplicação de internet, programa de computador ou plataforma destinada à realização de apostas de quota fixa, ciente de sua destinação.

A pena prevista é de reclusão, de dois a quatro anos, e multa. Será aumentada de um terço até a metade se a aplicação dissimular sua finalidade, burlar mecanismo de verificação de idade ou de localização, ou for destinada a criança ou adolescente.

As causas de aumento são compatíveis com sua maior reprovabilidade, seja pela criação de dificuldades na identificação do ilícito, seja em razão da vulnerabilidade das vítimas do delito.

10 ART. 35-M – MULTA

O projeto determina que, na fixação da multa, seja especialmente considerada a vantagem econômica auferida pelo agente. A lógica é evitar que a multa seja economicamente irrelevante diante da dimensão da atividade.

Há, porém, uma grande margem de subjetividade na determinação do significado dessa "consideração" da vantagem econômica auferida, já que, de acordo com a sistemática do Código Penal, na fixação da pena de multa o juiz deve atender, principalmente, à situação econômica do réu (art. 60).

Assim, seria importante estabelecer um critério mais claro sobre a forma de aplicação da multa. Por exemplo, as multas para os crimes contra o mercado de capitais, previstos na Lei nº 6.385, de 1976, são fixadas em até 3 (três) vezes o montante da vantagem ilícita obtida em decorrência do crime (arts. 27-C e 27-D). Elas podem ser aumentadas até o triplo em caso de reincidência (art. 27-F, parágrafo único).

11 ART. 35-N – AUTORIZAÇÃO ANTERIOR

O projeto estabelece uma regra de sucessão de leis penais: não constitui crime a conduta relativa a loterias de aposta de quota fixa exploradas com autorização do Ministério da Fazenda válida à época do fato. A norma procura deixar claro que a posterior criminalização não alcançará situações que eram lícitas quando praticadas.

Embora a regra possa ser vista como uma explicitação do princípio da irretroatividade da lei penal mais gravosa, previsto no art. 5º, XL, da Constituição, sua presença reforça a segurança jurídica na transição entre o regime autorizado e o regime proibitivo.

12 ART. 35-O – COMPETÊNCIA FEDERAL

O art. 35-O determina que, para todos os efeitos legais, os crimes sejam considerados praticados contra o interesse da União. Em consequência, a Polícia Federal realizará a investigação e a Justiça Federal processará e julgará os crimes.

Esse ponto merece exame mais cuidadoso. O art. 109, IV, da Constituição atribui competência à Justiça Federal para infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas ou empresas públicas. O PL procura estabelecer legislativamente que os crimes atingem o interesse da União.

Ocorre que uma lei ordinária não pode, por simples declaração, estabelecer a incidência do art. 109, IV. A competência constitucional não decorre apenas da qualificação nominal conferida pelo legislador. É necessário verificar se, materialmente, existe interesse federal apto a atrair a competência constitucional.

Essa é uma questão controversa. É possível sustentar, por um lado, que haja interesse federal na medida em que, nos termos do art. 22, XX, da Constituição Federal, a competência é privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios. Por outro lado, contudo, pode-se alegar que a mera competência legislativa não é suficiente para atrair a competência penal.

13 ALTERAÇÃO DA LEI DAS CONTRAVENÇÕES PENAIS

O art. 2º do PL inclui o § 5º ao art. 50 da Lei das Contravenções Penais para estabelecer que o disposto no referido artigo "não se aplica às condutas relativas a loterias de aposta de quota fixa tipificadas na Lei nº 13.756/2018".

O art. 50 da Lei das Contravenções Penais trata dos jogos de azar. Seu *caput* prevê pena de prisão simples, de três meses a um ano, e multa, além de perda dos móveis e objetos de decoração do local, a quem "estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele".

Nos termos do § 1º, a pena é aumentada de um terço, se existe entre os empregados ou participantes do jogo pessoa menor de dezoito anos.

O § 2º previu pena de multa entre R$ 2.000,00 (dois mil reais) a R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), para quem é encontrado a participar do jogo, ainda que pela internet ou por qualquer outro meio de comunicação, como ponteiro ou apostador. Ou seja, mesmo o apostador é punido.

Por sua vez, o § 3º estabelece que se consideram jogos de azar: *(a)* o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte; *(b)* as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; e *(c)* as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.

Finalmente, o § 4º trata de locais que se equiparam, para os efeitos penais, a lugar acessível ao público.

O novo § 5º, como exposto, afastaria a aplicação do art. 50 "às condutas relativas a loterias de aposta de quota fixa tipificadas na Lei nº 13.756/2018".

Ocorre que se pode interpretar que essa exclusão abarcaria apenas as apostas esportivas de quota fixa, já que a alínea "c" do § 3º do art. 50 expressamente qualifica as apostas esportivas como jogos de azar. De outro lado, os próprios arts. 35-H e 35-I do PL, que tipificam os novos crimes, tratam da exploração e divulgação de *loterias* de aposta de quota fixa. Em outras palavras, tratam as apostas de quota fixa como uma forma de loteria – embora a MP nº 1.394/2026 tenha revogado o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que instituía essa modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União.

Assim sendo, para evitar controvérsia, é importante que também se preveja expressamente a inaplicabilidade do art. 51 da Lei das Contravenções Penais, que tipifica a conduta de promover ou fazer extrair loteria, sem autorização legal.

14 VIGÊNCIA – UMA INCONSISTÊNCIA IMPORTANTE

O art. 3º do PL estabelece vigência imediata da lei. Entretanto, a Exposição de Motivos afirma expressamente que a proposta "estabelece prazo de noventa dias para a entrada em vigor".

Há, portanto, incompatibilidade objetiva entre o texto articulado e a justificativa, a merecer correção. Além disso, considerando que se trata de lei penal incriminadora, a entrada em vigor imediata tem consequência especialmente relevante: a partir da vigência, as condutas passam a ser penalmente típicas, desde que presentes os demais elementos do tipo.

Uma *vacatio legis* de 90 dias, como mencionada na Exposição de Motivos, permitiria maior coerência com o período de transição estabelecido pela MP nº 1.394/2026.

15 SÍNTESE CONCLUSIVA

O PL nº 5.477/2026 constitui o braço penal da política de proibição das apostas de quota fixa estabelecida pelo Poder Executivo em setembro de 2026.

Sua característica mais importante é não se limitar a criminalizar o operador da aposta. O projeto cria uma estrutura penal em cinco níveis: exploração → publicidade/captação → dados → sistema financeiro → tecnologia.

A pena mais elevada é reservada à exploração e operação das apostas, enquanto as atividades de apoio recebem pena de dois a quatro anos.

O PL também adota mecanismos específicos para situações consideradas mais graves, como utilização de dados sensíveis, envolvimento de crianças e adolescentes, jogo *on-line*, ocultação de operações, utilização de interpostas pessoas e remessa de valores ao exterior.

A proposta procura, ainda, preservar atividades jornalísticas, acadêmicas, científicas e críticas e exclui expressamente o apostador da figura de facilitação financeira relativamente às próprias apostas e prêmios.

Do ponto de vista jurídico-penal, os pontos que parecem exigir maior atenção na análise legislativa são cinco: *(i)* esclarecer que as apostas de quota fixa são aquelas que têm por objeto eventos reais de temática esportivo ou eventos virtuais de jogos *on-line*; *(ii)* a subsidiariedade expressa em relação a crimes mais graves prevista no art. 35-K relativo à atuação dos facilitadores financeiros; *(iii)* a importância da previsão da inaplicabilidade do art. 51 da Lei das Contravenções Penais, que tipifica a conduta de promover ou fazer extrair loteria sem autorização legal, às novas condutas tipificadas; *(iv)* a fundamentação constitucional da competência da Justiça Federal; e *(v)* a inconsistência entre a vigência imediata prevista no art. 3º e a *vacatio legis* de 90 dias mencionada na Exposição de Motivos.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL
Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA
Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA
Paulo Henrique de Holanda Dantas – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS
Karin Kässmayer – Coordenação
Rafael Silveira e Silva – Capa e editoração
Brunella Poltronieri Miguez – Revisão
João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL
Eduardo Modena Lacerda
Pedro Duarte Blanco
Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

SENADO FEDERAL

Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 15 – NEPLEG
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

CAVALI, Marcelo Costenaro. **Criminalização da Exploração de Apostas:** Análise do Projeto de Lei nº 5.477/2026. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, Outubro 2026 (Boletim Legislativo nº 116, de 2026). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 13 out. 2026.