



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

Ana Clara da Silva Oliveira¹

Resumo

O presente artigo analisa de que modo a rejeição do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Apostas Esportivas (*bets*) no Senado Federal evidencia as dificuldades do constitucionalismo democrático brasileiro em fornecer respostas eficazes a novos problemas sociais e tecnológicos. Para tanto, o estudo buscou expor o contexto jurídico-social do mercado de apostas digitais no Brasil, analisar as propostas legislativas formuladas pela CPI e correlacionar a ineficácia desse processo com a teoria da crise constitucional de Paulo Bonavides. O método empregado foi a pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados apontam que a não aprovação do relatório, somada à baixa produtividade legislativa observada nas CPIs em geral, reflete um descompasso institucional. Argumenta-se que essa inércia é sintomática da crise constitucional brasileira, manifestada pela ausência de um projeto político alinhado entre as representações institucionais. Conclui-se que a falha em regulamentar e fiscalizar efetivamente o setor demonstra a vulnerabilidade do Estado em proteger o bem-estar social diante de interesses econômicos e da fragmentação política.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito; crise constitucional; apostas digitais.

Abstract

This article analyzes how the rejection of the final report by the Parliamentary Commission of Inquiry (CPI) on Sports Betting ("bets") in the Federal Senate highlights the difficulties of Brazilian democratic constitutionalism in providing effective responses to new social and technological problems. To this end, the study sought to expose the legal and social context of the online betting market in Brazil, analyzing the legislative proposals formulated by the CPI and correlating the inefficiency of this process with Paulo Bonavides' theory of constitutional crisis, using bibliographic and documentary research. Data indicates that the rejection of the report, coupled with the low legislative productivity generally observed in CPIs, reflects an institutional mismatch. It is argued that this inertia is symptomatic of the Brazilian constitutional crisis, manifested by the absence of an aligned political project among institutional representatives. In conclusion, the failure to effectively regulate and supervise the sector demonstrates the State's vulnerability in protecting social wellbeing when faced with economic interests and political fragmentation.

Keywords: Parliamentary Commission of Inquiry; constitutional crisis; digital betting.

¹ Advogada. Pós Graduada em Direito Público. Graduada em Direito e mestrandona em Direito pelo Programa de Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD/UFERSA.

E-mail:ana.oliveira89670@alunos.ufersa.edu.br / claraolvr.adv@gmail.com



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

1. INTRODUÇÃO

Cada decisão que tomamos é, em essência, uma aposta. Ao escolher um caminho e preterir outro, apostamos na correção da nossa rota, na validade das nossas premissas e na concretização de um futuro que, por definição, é sempre incerto. O próprio ato de viver é o de aceitar o risco intrínseco, jogando com as probabilidades a cada instante, mesmo quando a ficha é colocada de forma inconsciente ou movida pela inércia.

No entanto, o que acontece quando as saídas, as brechas e os caminhos em um sistema capitalista e produtivista, que submete as pessoas a condições de vida extremamente precárias e com grave déficit de qualidade, as convidam a depositar suas esperanças e sua subsistência nos jogos? É neste contexto de fragilidade que a aposta se transforma em uma trágica miragem de solução. Em um sistema democrático cujo estado de coisas constitucional encontra-se permeado por obstáculos que coloca o sistema constitucional em constante fragilidade diante das vastas possibilidades e ações de emendas constitucionais, abarrotamento do judiciário e inércia do legislativo, visualiza-se um cenário em que as instituições tornam-se incapazes de responder aos enfrentamentos necessários que surgem na sociedade.

É neste panorama de vulnerabilidade institucional que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Apostas Esportivas (*bets*) no Senado Federal se insere, configurando-se como um estudo de caso emblemático. Criada com o intuito de investigar a crescente influência dos jogos de apostas online no orçamento das famílias brasileiras, partindo do conhecimento de que o mercado de apostas hoje, figura-se enquanto uma problemática que assola o país, a CPI mostrou-se enquanto um importante instrumento dentro do estado democrático de direito.

Para tanto, busca-se compreender como a rejeição do relatório final da CPI evidencia as dificuldades do constitucionalismo democrático em oferecer respostas eficazes diante dos novos problemas sociais. Utiliza-se, como base teórica, o entendimento de Paulo Bonavides acerca da crise constituinte, que se desdobra em uma crise constitucional, na medida em que o Brasil vivencia um processo silencioso e institucional de desestruturação dos fundamentos do Estado de Direito.

Nessa perspectiva, propõe-se examinar as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

como instrumentos previstos na Constituição capazes, em tese, de oferecer respostas institucionais e legislativas a questões sociais emergentes. Entretanto, parte-se da hipótese de que tais mecanismos têm sua atuação enfraquecida em virtude da crise que atravessa o Estado Democrático e Constitucional, marcada por uma lógica política restritiva e por estruturas burocráticas fortemente influenciadas pelo neoliberalismo.

O artigo foi estruturado em três seções principais para alcançar o objetivo de investigar como as dinâmicas analisadas limitam a efetividade democrática e dificultam o enfrentamento das demandas sociais. A primeira seção, “O cenário jurídico-social do mercado de apostas no Brasil”, busca situar o leitor na problemática atual, abordando o contexto regulatório e o impacto do mercado de apostas no endividamento populacional. A segunda seção, intitulada “A CPI das *Bets* e o mercado de apostas digitais no Brasil”, introduz a Comissão Parlamentar de Inquérito como uma resposta institucional à crise, e se desdobra na seção 2.1 “Da vulnerabilidade à proposta: O esforço legislativo da CPI das *Bets*”, detalhando as propostas legislativas sugeridas pela comissão, agrupadas em quatro eixos temáticos: 2.1.1 As propostas de proteção ao consumidor; 2.1.2 O combate à ilegalidade e à fraude; 2.1.3 A regulação da publicidade e comunicação; e 2.1.4 As propostas de regulação e integridade de mercado, visando demonstrar as contribuições propostas pela comissão para um Estado mais atento e resolutivo diante das novas problemáticas sociais.

O terceiro e último capítulo intitulado: “A rejeição do relatório e demais CPIs fracassadas enquanto faceta da fragilidade democrática”, utiliza o arcabouço teórico para situar a crise constitucional que permeia o país e a dificuldade das instituições em estabelecer mecanismos de enfrentamento, se desdobrando em dois momentos: 3.1 “Os trabalhos (fálgos) das CPIs nos últimos anos”, que consiste em uma análise exploratória dos resultados e da produtividade legislativa de CPIs; e 3.2 “O silêncio institucional e a fala desproporcional enquanto reflexo da crise constitucional”, relacionando a rejeição do relatório final da CPI das *bets*, e a argumentação de um dos parlamentares, com os entendimentos teóricos da crise, confrontando a inação institucional com a profundidade do problema.

A pesquisa, de natureza qualitativa e sustentada pela pesquisa bibliográfica e documental, sugere que a não aprovação do relatório e a baixa produtividade observada nas CPIs refletem um descompasso institucional, sintomático da crise constitucional, detalhe que



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

será aprofundado na conclusão deste trabalho.

2. O CENÁRIO JURÍDICO-SOCIAL DO MERCADO DE APOSTAS NO BRASIL

A urgência da reação estatal se justifica pelo crescimento explosivo do setor: Apenas no primeiro semestre de 2025, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa², sendo o aumento da digitalização e a facilidade de acesso a plataformas de apostas um cenário ideal para essa ascensão. Com o rápido crescimento, mostrou-se necessário pensar acerca da regulamentação, de modo a preservar e proteger os apostadores, assim como evitar o abuso de práticas irregulares e desleais.

Em uma análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil feito em 2024 pelo Banco Central³, foi possível identificar que muitas empresas que exercem atividades de jogos de apostas no Brasil, não identificam-se formalmente com a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) de maneira adequada, o que dificulta a identificação do quantitativo dessas casas de apostas, por exemplo.

Porém, o estudo foi capaz de capturar boa parcela de empresas que apesar de não se identificarem com o CNAE correto, foram encontradas com base em citações na internet e aplicação de filtros, demonstrando que a média mensal das apostas online e das loterias em agosto de 2024 revelaram um percentual de R\$ 1,9bi nas Loterias e R\$ 20,8bi nessas casas de apostas.

Outro dado relevante e preocupante é o perfil desses apostadores. Segundo o estudo do Banco Central, a maioria tem entre 20 e 30 anos. Os mais jovens apostam, em média, R\$100 por mês, enquanto os mais velhos podem ultrapassar R\$3.000 mensais. Estima-se que, em agosto de 2024, 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família movimentaram R\$3 bilhões via

² No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados. Governo Federal. Ministério da Fazenda 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semestre-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em 02 dez. 2025.

³ Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Estudos Especiais do Banco Central. 2024.

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em 11 out. 2025.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

Pix para essas empresas.

Esse dado é noticiado e confirmado também pelo próprio Senado Federal⁴, momento em que o senador Izalci Lucas (PL-DF), em agosto de 2024 criticou a falta de “controle” do governo e destacou que a regulamentação em tramitação no Senado ainda não oferece soluções eficazes.

A Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, promulgada por Michel Temer regulamentou o setor, e colocou as apostas de cota fixa em uma modalidade de lotérica, sendo um grande gênero de loteria, havendo enquanto espécie, a chamada “aposta de cota-fixa”, permitindo que ao longo do tempo, diversas empresas internacionais começassem a operar e a explorar esse serviço no Brasil, um ambiente cuja aposta era lícita, mas ainda não regulada.

Na época, a lei determinou o prazo de 2 (dois) anos prorrogável por mais dois, para que o Ministério da Fazenda regulamentasse as chamadas “apostas de cota fixa”. Ocorre que essa regulamentação não ocorreu durante o governo Bolsonaro⁵, abrindo margem para que um poderoso mercado seguisse operando no Brasil com um futuro indefinido, livre de qualquer imposto e dificultando a fiscalização, já que a maioria das empresas operam em CNPJs estrangeiros, em sua maioria em *offshores*⁶.

Assim, a regulamentação ocorreu somente no governo Lula, através da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que segundo o professor Pietro Lorenzoni⁷, a lei aperfeiçoou o arcabouço normativo e a forma de se explorar as *bets*, deixando claro que essas apostas devem ser exploradas apenas em forma de entretenimento, preocupando-se com o consumidor.

A partir dessa legislação, as demais regulamentações ficaram a cargo da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF)⁸, que publicou diversas portarias acerca

⁴ BARREIRA, Paulo. **Banco Central diz que beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bi com bets em agosto**. Rádio Senado. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/09/25/beneficiarios-do-bolsa-familia-enviaram-r-3-bi-para-bets-em-agosto-segundo-o-bc>. Acesso em 11 out. 2025.

⁵ COCCETRONE, Gabriel. **Prazo para regulamentação de sites de aposta chega ao fim. E agora?** UOU. 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/colunas/lei-em-campo/2022/12/15/prazo-para-regulamentacao-de-sites-de-aposta-chega-ao-fim-e-agora.html>. Acesso em 11 out. 2025.

⁶ Offshores são rendimentos obtidos fora do Brasil, por meio de aplicações financeiras ou empresas no exterior.

⁷ Entenda como funcionam as apostas online e o que diz a Lei das Bets. TV Senado. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=liUKTPXW6Ac>. Acesso em 11 out. 2025.

⁸ Ministério da Fazenda. **Apostas de Quota Fixa**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/revista-juridicidade-constitucional-e-democracia/vol-3-no-5/universidade-do-estado-do-rio-grande-do-norte-mossoro-jul-dez-2025/campus-universitario-central-rua-professor-antonio-campos>



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

do tema, estabelecendo inclusive, regras para o jogo responsável, prevenção e mitigação de malefícios individuais.

Apesar de importantes e legítimos marcos jurídicos e regulamentadores, as portarias têm força normativa limitada, sendo meramente atos infralegais e regulamentadores, carecendo o ordenamento jurídico de legislações mais robustas e que tenham um caráter inovador no sentido de trazer novas sanções, e ainda, proteger os consumidores das diversas artilharias presentes nesses jogos de apostas virtuais que exponencialmente crescem, mudam e adaptam novas formas de vício e dependência.

3. A CPI DAS BETS E O MERCADO DE APOSTAS DIGITAIS NO BRASIL

As CPIs configuram instrumentos por meio dos quais o Poder Legislativo exerce sua função fiscalizadora, podendo ser instauradas tanto por ato do Presidente da República quanto por requerimento de, no mínimo, um terço dos parlamentares. Contudo, para além dessa função de controle, as CPIs desempenham também um papel essencial ao possibilitar a formulação de proposições legislativas voltadas a atender demandas sociais que exigem especial atenção.

A criação de CPIs pode envolver a participação de profissionais e especialistas nas temáticas investigadas, resultando em um acervo informativo de grande relevância para a compreensão de determinadas questões sociais. Os relatórios produzidos por essas comissões, além de reunir dados e análises consistentes, podem apresentar proposições legislativas que subsidiem a elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, as CPIs costumam emergir em resposta a novas demandas sociais que requerem um olhar crítico e investigativo, capaz de identificar as causas, dinâmicas e fatores que impulsionam a problemática em questão, bem como, de responsabilizar atores envolvidos.

Aparecendo como uma questão de grande relevância social e econômica, especialmente diante do fato de que o Brasil figura atualmente como o quinto maior mercado de *bets* do mundo⁹, a instauração da CPI das *Bets* no Senado surge em um contexto marcado por múltiplas controvérsias. Entre elas, destacam-se os episódios envolvendo influenciadores digitais, que

br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/legislacao/apostas. Acesso em 11 out. 2025.

⁹ MOTA, Camila Veras. **Como Brasil se tornou 5º maior mercado de bets no mundo.** BBC News Brasil. 22, out. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cp98gn2rpyvo>. Acesso em: 9 nov. 2025.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

passaram a ocupar o centro de polêmicas após reportagem da *Revista Piauí*¹⁰ revelar contratos milionários firmados com casas de apostas, bem como os alarmantes índices de superendividamento, que já configuram uma verdadeira crise de saúde pública.

Diante desse cenário, a Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada em 12 de novembro de 2024, por requerimento da senadora Soraya Thronicke (Podemos-MS), com o objetivo de investigar a “crescente influência dos jogos virtuais de apostas *on-line* no orçamento das famílias brasileiras”¹¹.

Necessitando de pelo menos um terço da aprovação dos integrantes da casa legislativa para ser criada (27 senadores), a CPI contou com a assinatura de 30 senadores, o que revela inicialmente, um certo interesse na casa legislativa de entender esse novo fenômeno que atinge o país e a casa dos brasileiros.

Com 489 páginas incluindo contextualização, aspectos históricos da regulação do jogo no Brasil, impactos socioeconômicos, aspectos criminais, aspectos relativos à proteção ao consumidor, elaborações sobre infraestrutura digital, transparência algorítmica, impactos envolvendo saúde, educação e afins, o Relatório Final da CPI das *bets* no Senado Federal demonstrou uma rica contribuição técnica e jurídica não só para os juristas e políticos brasileiros, mas para a sociedade.

De início, o relatório já faz especial referência à senadora Damares Alves, destacando que embora a senadora não compusesse a comissão, esteve muito bem informada e preparada para as inquirições, frisando que a senadora “foi uma das primeiras e mais importantes vozes a se contrapor (infelizmente sem sucesso) à legalização das *bets* no Brasil”, destacando ainda, que os achados do relatório revelaram à razão da senadora¹².

Dessa forma, foi possível perceber que de início, o relatório já sugeriu que a legalização foi o problema (mesmo com as pesquisas indicando que de 4% a 51% do mercado brasileiro de

¹⁰ BATISTA JR., João; MEDINA, Alessandra. O bonde do tigrinho: como os influenciadores ganharam fortunas e ajudaram as *bets* a produzir a pandemia do vício. **Revista Piauí**, Rio de Janeiro, ed. 220, jan. 2025. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-bonde-do-tigrinho-bets/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

¹¹ CPI das Bets será instalada no Senado nesta terça-feira. Fonte: Agência Senado. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/11/cpi-das-bets-sera-instalada-no-senado-nesta-terca-feira>. Acesso em: 18 out. 2025.

¹² BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets. **Relatório final**. Brasília: Senado Federal, 2025. 294 p. Relatora: Senadora Soraya Thronicke. Disponível em: <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8480357950>, pág. 12.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

apostas online ainda estejam na ilegalidade¹³, nos fazendo pensar: O problema realmente esteve na legalização? Ou na ausência de regulamentação mais eficaz? E ainda: Será que a grande problemática gira em torno das casas de apostas que operam no Brasil de forma regular?

Para além disso, a maioria desses jogos de apostas virtuais possuem links difíceis, de nomes aleatórios e hospedagens internacionais, e ainda, a divulgação para a população em geral, sobre a forma como se dá a regularização dessas plataformas é tão escassa, que ainda segundo a Agência Brasil¹⁴, 78% dos entrevistados sequer conseguem distinguir sites legais dos ilegais.

Dessa maneira, se faz importante delinear que apesar da ótima contribuição informacional, de iniciativa e propositiva da CPI, os ensejos políticos que a rodeiam, de maneira por vezes, equivocada, reflete substancialmente em seus impactos e contribuições posteriores.

3.1. Da vulnerabilidade à proposta: O esforço legislativo da CPI das *bets*

A CPI operou em 8 (oito) eixos centrais, sendo eles: i. lavagem de dinheiro e evasão de divisas; ii. direito do consumidor; iii. transações financeiras; iv. impactos socioeconômicos; v. publicidade e responsabilidade social; vi. algoritmos e transparência nas plataformas de apostas; vii. educação e conscientização; e viii. impactos sobre a saúde, aparecendo alguns outros temas de maneira transversal, já que algumas dessas temáticas encontram pontos de convergência em seus desenvolvimentos.

O tópico IV.III “Superendividamento e gastos em saúde”¹⁵ da CPI teve um aparato referencial interessante, trouxe dados estatísticos, notícias a respeito da população mais endividada, sendo sua maioria, pessoas baixa renda, e revelou impactos na saúde mental, trazendo inclusive o dado estimativo de que 2 milhões de brasileiros sofrem com o vício em jogos e apostas (ludopatia)¹⁶.

Além disso, foi possível perceber a relação que o relatório traçou com o direito do consumidor, visualizando as vulnerabilidades dos apostadores e as práticas abusivas identificadas pelas plataformas, como o direcionamento dos jogos ao público infanto-juvenil,

¹³ ALBUQUERQUE, Flávia. **Seis em cada dez apostadores usaram bets ilegais este ano**. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/seis-em-cada-dez-apostadores-usaram-bets-ilegais-este-ano>. Acesso em 18/10/2024, às 15:49.

¹⁴ Ver indicação da nota 13.

¹⁵ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**, pág. 26.

¹⁶ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**, pág. 27.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

com o uso de elementos lúdicos, personagens e cores chamativas.

Para Kapp, K. M.¹⁷, no contexto da educação, a gamificação consiste na utilização de mecânicas de jogos, estética e pensamento de jogos para engajar pessoas, motivar a ação, promover a aprendizagem e resolver problemas. Os indivíduos da contemporaneidade, com o fácil acesso à computadores, celulares, tablets e videogames, os chamados nativos digitais, necessitam estar constantemente testando, jogando e vivenciando os ambientes interativos das telas, e as plataformas sabem disso.

Quando essa gamificação é utilizada para práticas notadamente ilegais, ou, quando legais, que não observam o cuidado e o zelo necessário com o consumidor/jogador, podemos ver o resultado: vícios, problemas de saúde mental, econômicos e financeiros, o que ocasiona a necessária atenção por parte do estado.

Nesse contexto, CPI das *bets* do Senado apresentou projetos de lei com a ideia de melhor pensar sobre o bem estar dos brasileiros e consumidores, atentando-se a essas práticas notadamente ilegais e que utilizam-se da vulnerabilidade dos apostadores.

O trabalho propôs 19 projetos de lei, podendo ser divididos em alguns grandes grupos, quais sejam: Proteção ao consumidor e prevenção à ludopatia¹⁸, combate à ilegalidade e fraude, regulação da publicidade e comunicação, regulação do mercado e integridade e eixo tributário.

Insta notar que: i. Alguns projetos de lei abordaram múltiplas temáticas, não sendo o objetivo deste trabalho classificar cada projeto individualmente, mas fornecer uma visão geral do grupo temático em que cada um se inseriu; ii. a maioria dos textos propôs alterar a Lei n. 14.790/2023, que é o marco legal federal que regulamentou a modalidade lotérica das apostas de quota fixa (apostas esportivas e jogos online) no Brasil, estabelecendo as normas básicas para a exploração.

Dessa maneira, as propostas legislativas, com o objetivo de alterar a Lei nº 14.790/2023, apresentaram como principal propósito conferir mais rigor para as casas de apostas que operam no Brasil, mais proteção ao consumidor, e, mesmo que de maneira embrionária, regular de maneira mais robusta, responsável e atenta às novas dinâmicas e impactos sociais, o poderoso

¹⁷ Kapp, K. M. *The gamification of learning and instruction: Game-based methods and strategies for training and education*. Filos. Educ, Caxias do Sul, v. 18. Pfeiffer, 2012.

¹⁸ Condição médica caracterizada pelo desejo incontrolável de continuar jogando, sendo reconhecida pela OMS e no Brasil denominada sob o CID: 10-Z72.6 (mania de jogo e apostas) e 10-F63.0 (jogo patológico).



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

e perigoso mercado de apostas digitais no Brasil.

3.1.1 As propostas de proteção ao consumidor enquanto mecanismo de proteção estatal

O grupo de maior número de propostas visou reforçar a proteção do apostador, o colocando enquanto consumidor, principalmente frente ao risco da ludopatia. Neste sentido, a saúde pública é inserida enquanto princípio fundamental e norteador da Lei n. 14.790/2023, estabelecendo a prevenção e a redução de danos como foco principal.

Para aumentar o controle e a consciência do consumidor, duas medidas foram propostas: A limitação do horário mínimo e máximo de jogo e o aprimoramento do dever de transparência dos operadores, que devem facilitar o acesso do apostador a seu saldo e histórico de transações. Além disso, no intuito de proteger a população de baixa renda do endividamento patológico, um dos projetos propôs vetar a participação em apostas de pessoas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico).¹⁹

A preocupação com os gatilhos do vício levou à proposição de medidas restritivas de mercado: A vedação à concessão de bônus, créditos ou outras vantagens, pois, conforme o relatório²⁰, tais mecanismos funcionam como “iscas” poderosas para reter, sobretudo, os jogadores mais jovens e vulneráveis. Outra restrição proposta foi a vedação à funcionalidade de início automático de nova aposta (*autoplay*), especialmente em jogos com ciclos inferiores a três segundos. O relatório enfatizou que a extrema velocidade destes jogos cria uma sequência de reforços quase ininterruptos, que favorece decisões impulsivas e atinge com gravidade a faixa etária de 18 a 25 anos, cuja imaturidade cortical dificulta a avaliação de risco.²¹

Percebemos que o relatório contou com uma robustez técnica interessante, que cuidou em perceber a gravidade e os riscos das apostas de acordo com o perfil de apostadores jovens, por exemplo, visualizando os impactos que esses jogos podem gerar, e sugerindo ações de prevenção e mitigação de riscos interessantes.

Por fim, no eixo da autoproteção, o relatório propôs a criação do Cadastro Nacional de Apostas (CNA), com o objetivo de centralizar e garantir a eficácia dos mecanismos de pausa e

¹⁹ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**, pág. 250.

²⁰ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**. pág. 237.

²¹ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**, pág. 245.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

exclusão de jogadores com ludopatia, uma vez que o modelo isolado por plataforma não impede o jogador de migrar para outros *sites*²². Complementarmente, buscou-se que as instituições financeiras oferecessem gratuitamente a seus clientes uma funcionalidade de auto limitação ou bloqueio de transações destinadas a operadores de apostas, transferindo, assim, o poder de controle do gasto para o cidadão, em um ambiente neutro²³.

Assim, percebe-se uma clara preocupação do legislador em ampliar os mecanismos de proteção não apenas à pessoa do consumidor, mas também ao próprio Estado brasileiro, enquanto território e comunidade política. Isso porque uma população vulnerável a vícios e desprovida de controle social sobre suas finanças, saúde e educação compromete a soberania intelectual e crítica da nação.

Quando atuando sem freios, as operadoras, movidas pelo incessante lucro, desencadeiam a ludopatia e problemas relacionados à saúde mental, condições com alto custo social para o país. O ônus pelo tratamento desses transtornos recai diretamente sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), transferindo o custo social da operação lucrativa e externa para o erário público.

Além disso, a ameaça se estende à soberania nacional por meio de riscos fiscais e regulatórios. Em um cenário sem regulamentação efetiva, o Brasil perde o controle sobre vastos fluxos de capitais movimentados pelas apostas, dificultando a fiscalização, fomentando a evasão de divisas e privando o Estado da arrecadação essencial.

Adicionalmente, e não menos importante, o armazenamento de dados estratégicos sobre o comportamento dos consumidores brasileiros por empresas sediadas no exterior compromete a soberania de dados e limita a autonomia do governo federal para impor regras que priorizem o interesse público.

Contudo, a demora nessa regulamentação tem uma raiz mais profunda, como observa Hespanha²⁴, é rara a norma jurídica que soluciona uma questão estritamente “técnica”, pois, em sua maioria, os problemas jurídicos são de natureza essencialmente política.

²² BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**, pág. 253.

²³ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**, pág. 259.

²⁴ HESPAÑA, António Manuel. **História das instituições**. Épocas medieval e moderna. Coimbra: Almedina, 1982. p. 24.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

3.1.2 Das propostas de combate à ilegalidade e fraude

Quatro projetos de lei concentraram-se na criminalização de condutas e na criação de mecanismos destinados à repressão do mercado clandestino de apostas. Embora esse eixo temático dialogue diretamente com a seara penal, ele também se conecta a outras áreas, como a proteção do consumidor e a regulação da publicidade. O núcleo dessas propostas incidiu sobre a tipificação de três condutas principais: A operação de apostas sem a devida autorização legal, a divulgação de propaganda em desconformidade com a legislação vigente e, de modo especial, a facilitação de transferências de valores a agentes não autorizados.

A criminalização dessa última conduta mostrou-se particularmente necessária, uma vez que a CPI revelou o papel central de determinados prestadores de serviços financeiros nas remessas ilícitas ao exterior, recorrendo inclusive ao uso de dados falsos, como CPFs pertencentes a crianças ou pessoas falecidas²⁵. Para viabilizar a efetividade da repressão a essas práticas, propôs-se a criação do Fundo Nacional para o Combate às Plataformas Ilegais de Apostas (FNCPI), destinado a concentrar os valores arrecadados com as multas previstas na Lei nº 14.790/2023, de modo a financiar ações de fiscalização e operações integradas de controle.

As propostas legislativas desse eixo se mostraram bem articuladas no sentido de pensar estratégias que trabalhassem a responsabilização das empresas, mas não tão somente: Houve também a preocupação de se observar a necessidade da criação de táticas de prevenção, já que o mercado de apostas digitais merece o acompanhamento, o estudo e o cuidado técnico necessário que a rápida evolução digital exige.

3.1.3 Propostas de regulação da publicidade e comunicação: O reconhecimento da força desses institutos e/ou pessoas

O grupo responsável pela regulação da comunicação concentrou seus esforços em atribuir maior responsabilidade aos diversos agentes envolvidos na divulgação e no acesso às apostas. A principal medida proposta foi a proibição dos modelos de remuneração variável na publicidade do setor, especialmente o Custo por Aquisição (CPA), que recompensa influenciadores conforme o faturamento ou as perdas dos apostadores. Ao vedar a remuneração

²⁵ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**, pág. 232.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

atrelada a resultados, buscou-se “civilizar a prática” publicitária, promovendo uma transição para modelos mais éticos e transparentes, como o pagamento por valor fixo ou por visualizações²⁶.

No campo da responsabilização digital, o relatório sugeriu a alteração do Marco Civil da Internet, de modo a incluir a responsabilização civil dos provedores de conexão que, mesmo após ordem judicial, deixem de bloquear o acesso a aplicações que disponibilizem conteúdo considerado ilícito. Além disso, propôs-se que os operadores de apostas assumam um compromisso educativo, obrigando-se a oferecer aos usuários conteúdos informativos sobre os riscos associados aos jogos.

Em conjunto, tais propostas refletem um movimento que reconhece a força persuasiva dos influenciadores digitais, das redes sociais e dos novos arranjos comunicacionais, capazes de mobilizar afetos, implicar subjetividades e engajar pessoas de forma direta e contínua.

3.1.4. Propostas de regulação e integridade de mercado

As demais propostas tangenciaram a integridade do mercado e a arrecadação. Na regulação, propôs-se proibir as apostas de quota fixa para eventos virtuais cujo resultado seja advindo de um gerador randômico (RNG), buscando corrigir distorções anteriores, além da atualização monetária do valor da outorga fixa para a exploração da atividade.

No eixo tributário, duas medidas foram apresentadas: o estabelecimento de uma alíquota mínima de 5% de Imposto Sobre Serviços (ISS) sobre a atividade, como forma de desincentivar incentivos fiscais locais; e a alteração da sistemática de recolhimento do Imposto de Renda (IR) incidente sobre os prêmios. Esta última propôs a retenção na fonte do IR pelos próprios agentes operadores, pois o modelo atual, que atribui a responsabilidade ao apostador, é complexo, com elevado potencial de evasão e perda de arrecadação para o Estado²⁷ (p. 256).

Dessa forma, foi possível perceber um esforço legislativo em criar mecanismos, através da via regulatória, para barrar a expansão dessas casas de apostas que operam de maneira regular e irregular no país. Porém, para além do trabalho exploratório, comprehensivo acerca da

²⁶ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**, pág. 236.

²⁷ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**, pág. 256.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

temática e cauteloso sobre o campo em que se opera, o trabalho parlamentar carece de estratégia política organizacional para lidar com novos arranjos que colocam a vida dos brasileiros em risco. Falta coerência política, alinhamento ideológico e principalmente: Ideal de país que se deseja construir.

4. A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO E DEMAIS CPIS FRACASSADAS ENQUANTO FACETA DA FRAGILIDADE DEMOCRÁTICA

A carência não só de uma identidade nacional, mas de um modelo de país e de povo que se deseja, coloca as construções político-democráticas do Brasil em extrema fragilidade, já que, mesmo diante de um ótimo trabalho desempenhado por uma casa legislativa, não há projeto, nem alinhamento com as demais casas, nem demais poderes para que se construa proposições possíveis e salutares.

Segundo Bonavides²⁸, há uma crise constitucional no Brasil multifatorial. Tanto pelo descumprimento desenfreado da constituição, pelas emendas que desconstituem suas cláusulas pétreas, quanto pelo descumprimento das funções do STF, por exemplo, com o abarrotamento de processos no tribunal que sobrecarregam sua função precípua de guarda da constituição. Para o autor, a crise é tão profunda de maneira, que é capaz de corromper e abalar as instituições.

Para o autor, os países marcados pelo “atraso político” são o palco principal para o desenvolvimento dessas crises. Em paralelo, ele conceitua a crise de soberania, que se configura por meio de inúmeros acordos lesivos ao interesse nacional, culminando em uma espécie de pacto na economia brasileira que leva o país a perder o controle sobre sua moeda e câmbio, ficando à mercê de organismos internacionais²⁹.

Sob essa ótica, o fracasso das CPIs e a rejeição de relatórios investigativos deixam de ser meros acidentes políticos e revelam-se como sintomas da captura do Estado por forças neoliberais. O poder econômico, ao infiltrar-se nas comissões parlamentares, aparece para neutralizar investigações que ameacem os interesses do grande capital. Essa dinâmica exemplifica a crise elencada por Bonavides: a soberania popular e o interesse público são

²⁸ BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 4a ed. São Paulo: Malheiros, 2009. Capítulo 2.

²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 4a ed. São Paulo: Malheiros, 2009. Capítulo 2.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

suplantados pelos imperativos do mercado³⁰. O “atraso político”, portanto, manifesta-se na incapacidade das instituições democráticas de resistirem à pressão de conglomerados econômicos, transformando a CPI em um teatro onde as forças neoliberais garantem sua impunidade e a manutenção do *status quo*.

Com o agravamento da crise de soberania, surge a crise de unidade nacional, que é descrita como mais profunda e perigosa. O autor localiza o *habitat* dessa crise na região amazônica, devido à sua intensiva exploração e 'entreguismo'. Essa postura é diretamente relacionada ao neoliberalismo que, ao se imiscuir nos estados constitucionais, delineia crises profundas, pois a orientação do país passa a ser governada pela lógica da concentração de capitais.

Para Boaventura de Sousa Santos, dentro do modelo neoliberal constitucional, na intenção de sustentar que o capitalismo, há o controle da democracia, impondo assim, limites à sua capacidade emancipatória. Por ser intrinsecamente antidemocrático, o capitalismo reduz a democracia a uma mera “possibilidade de resistência”, buscando contê-la dentro de suas próprias lógicas de dominação³¹. Essa leitura teórica é relacionada ao formato legislativo assumido pela CPI analisada, cuja rejeição revela essa limitação estrutural do sistema democrático sob a hegemonia neoliberal.

Para Daly³², há uma degradação incremental das estruturas e da substância da democracia constitucional liberal, tomando como “incremental” o sutil e continuado esvaziamento da governança democrática. Nesse contexto, a falta de alinhamento político, mesmo em uma democracia representativa, impede respostas eficazes aos novos desafios sociais, o que demanda uma análise das falhas estruturais do sistema.

Além disso, a carência de tecnicidade no debate manifesta-se frequentemente como um problema de ordem política. Isso se exemplifica na introdução do relatório em análise, que

³⁰ BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional.** 4a ed. São Paulo: Malheiros, 2009. Capítulo 2.

³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos, v. 1).

³² DALY, Tom Gerald. **Compreendendo a decadência democrática multidimensional: Lições decorrentes da ascensão de Jair Bolsonaro no Brasil.** Tradução de Ulisses Levy Silverio dos Reis e Rafael Lameria Giesta Cabral. 2022.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

apontou a regulamentação como a questão central. Contudo, o verdadeiro desafio, como se observa, não era a mera existência da regulação, mas sim a ausência de um arcabouço legal contínuo e devidamente atualizado para acompanhar a rápida evolução do setor.

Em um trabalho realizado pelo Senado Federal³³ em 2017 foram elaborados quadros resumos das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMIs) durante os anos de 1946 a 2016, com o fito de mapear e perceber os trabalhos desempenhados por essas casas, para além de quantitativos, visualizando as temáticas, “resoluções” e estratégias.

Embora as CPIs tenham sido inicialmente previstas na Constituição Federal de 1934, seus funcionamentos foram interrompidos com a instauração da ditadura de Vargas em 1937, sendo restabelecido apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1946. Por essa razão, o ano de 1946 foi adotado como marco inicial do mapeamento.

Dessa forma, ao considerar os quadros elaborados pelo Senado Federal, em especial a “Tabela de CPIs do Senado Federal” que abrange o período de 1975 a 2016, este estudo optou por restringir sua análise exclusivamente às informações referentes ao Senado. Tal delimitação se justifica, sobretudo, porque o objetivo central deste trabalho não é a avaliação detalhada do referido relatório, mas a compreensão de aspectos específicos relacionados à atuação das CPIs no contexto senatorial.

Assim, essa análise pode nos servir de aparato para perceber em que medida, as CPIs sugerem legislações, e consequentemente, o quanto elas fracassam em garantir uma ordem constitucional que dê respostas aos novos anseios sociais. Para Hespanha³⁴, a atividade jurídica tem como finalidade precípua a manutenção da coesão social por meio de regras destinadas à resolução de conflitos, embora o próprio direito possa, paradoxalmente, servir como instrumento de ocultação da dominação de classe, dissimulada sob a aparência de normas e convivência harmoniosa.

A tese de Hespanha é corroborada pelo fato empírico de que o relatório³⁵ registrou a

³³ Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs e CPMIs. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/outras-publicacoes/cpis>. Acesso em: 26 de out. de 2025.

³⁴ HESPANHA, António Manuel. *História das instituições*. Épocas medieval e moderna. Coimbra: Almedina, 1982. p. 24.

³⁵ BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

existência de 92 (noventa e duas) comissões, das quais apenas 14 apresentaram desdobramentos legislativos concretos por meio da proposição de projetos de lei. Essa disparidade pode evidenciar que a atividade legal em si não se traduz em soluções efetivas, servindo, no contexto das CPIs ineficazes, à função paradoxal de simular a atenção estatal aos conflitos sociais, sem a real entrega de normas que alterem o *status quo* ou resolvam os problemas de fundo.

Assim, apesar de teoricamente, as CPIs configurar-se em instrumentos cruciais de controle e garantia institucional, por meio dos quais o Poder Legislativo exerce, de maneira reforçada, sua função fiscalizatória, e embora lhes sejam conferidos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, sua natureza é estritamente política e parlamentar, e não jurisdicional. Assim, ainda que sua função precípua seja investigar fatos determinados, é legítimo reconhecer nelas uma vocação normativa secundária: A de propor medidas legislativas e administrativas capazes de aprimorar o funcionamento estatal e, sobretudo, responder às disfunções reveladas em suas apurações.

Diante disso, coloca-se uma questão relevante: Por que, apesar dessa potencialidade transformadora, as CPIs raramente se convertem em efetivos instrumentos de proposição legislativa? Quais fatores explicam a distância entre o diagnóstico político-institucional produzido por essas comissões e a formulação de soluções concretas no âmbito democrático?

Ademais, o conjunto de propostas apresentadas pela CPI das *bets* revela uma tentativa de reconfigurar o mercado das apostas à luz do constitucionalismo democrático brasileiro, buscando nele inscrever valores e princípios constitucionais fundamentais. Trata-se, em essência, de um movimento de “constitucionalização” desse setor, orientado pela proteção do consumidor e do cidadão, pela justiça tributária e pela afirmação da soberania nacional.

Para Bogdandy³⁶ que concebe a ideia de *Ius Commune* como uma articulação entre o direito constitucional nacional e o internacional, orientada à concretização de direitos e à consolidação de um verdadeiro “bloco constitucional” de proteção, é possível estabelecer uma relação com o contexto contemporâneo das transformações tecnológicas e informacionais no Brasil e no mundo. Nesse cenário, a preocupação com a efetividade das garantias fundamentais

³⁶ BOGDANDY, Armin von. ***Ius Constitutionale Commune na América Latina. Observations on Transformative Constitutionalism***. In.: Transformative constitutionalism in Latin America. The emergence of a new *ius commune*.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

dos indivíduos que participam dos jogos de azar, na condição de consumidores, revela-se como uma extensão dessa lógica integradora, na medida em que insere os apostadores no campo de tutela dos preceitos constitucionais fundamentais.

Assim, ainda para Bogdandy³⁷ as proposições legislativas surgem não apenas com o propósito de assegurar direitos, ainda que nem sempre efetivamente garantidos, mas também de desenvolver uma linguagem comum, de natureza jurídica, política e social, capaz de articular o debate em torno de desafios e padrões compartilhados. Essa linguagem se estende para além do campo estritamente jurídico, promovendo um discurso público mais amplo, no qual o direito se converte em espaço de diálogo entre juristas, instituições e sociedade civil.

Mas é interessante entender também que, pode ser um equívoco achar que democracia e constitucionalismo estão necessariamente interligados. Como leciona Streck³⁸, pode haver um governo de bases constitucionais, sem necessariamente haver democracia. Pode ainda, um governo mesmo que eleito democraticamente, e ordenado sob uma ordem constitucional “firme”, não representar a maioria em suas decisões políticas.

Para Streck³⁹, a força normativa da constituição sempre teve um papel compromissório e uma relação na defesa e implementação dos direitos fundamentais-sociais previstos na lei maior. Não é à toa que de 19 projetos de lei sobre a CPI das *bets*, 8 tratam diretamente sobre a proteção ao consumidor, e outros tratam também, de maneira transversal a esta proteção.

Mas, por qual razão, muito embora existam as técnicas legislativas, regulamentares, forças formais, exista dificuldade em efetivar os direitos dos vulneráveis? Para Streck isso se deve ao fato de que existe um tensionamento entre os Poderes de Estado, estando de um lado, textos constitucionais forjados na tradição do pós guerra, e doutro lado, a difícil convivência entre Poderes o Estado eleitos (Executivo e Legislativo), por pessoas nem sempre concordantes.

³⁷ BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune na América Latina. Observations on Transformative Constitutionalism*. In.: Transformative constitutionalism in Latin America. The emergence of a new ius commune.

³⁸ STRECK, Lenio. *Verdade e Consenso. Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas*. 4a. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. Capítulo 2.

³⁹ BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune na América Latina. Observations on Transformative Constitutionalism*. In.: Transformative constitutionalism in Latin America. The emergence of a new ius commune.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

4.1. O SILENCIO INSTITUCIONAL E A FALA DESPROPORCIONAL ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL

Apesar de frustrante perceber a fragilidade sistêmica de conceder respostas para problemas sociais, faz-se importante perpassar, mesmo que brevemente, pela compreensão de que nosso histórico constitucional que perpassou por regimes ditoriais e autoritários deixou marcas na construção política do país. Nesse contexto, Melo⁴⁰ sustenta que existem legados autoritários da ditadura militar que persistem porque são aceitos ou tolerados por diversos agentes estatais, os quais minimizam a gravidade de condutas antidemocráticas. Embora a pesquisa do autor se volte especificamente para o sistema de justiça e não para os problemas sociais aqui debatidos, é revelador notar como essa mesma lógica de “indiferença institucional” e “aceitação” do inaceitável parece ter se manifestado na CPI das *bets*.

Assim, neste trabalho, observamos que o relatório final da CPI das *bets* foi rejeitado. Importante observação e primordial ao trabalho é a manifestação do senador Angelo Coronel (PSD-BA), que, primeiramente, destacou que houve pouco tempo disponível para a leitura do relatório final, muito embora a prática de prazo seja exatamente essa em CPIs (24h ou 48h) de vista coletiva.

Nas palavras do Senador: “Quando você traz uma pessoa para a CPI, você execra o cara, já vira bandido. Tem empresário aí que vai trazer divisas para o país, mas, pelo “compliance”, ele vai terminar com o negócio desfeito porque está na CPI”. Desta forma, mesmo após a leitura do relatório final pela Senadora Soraya (PODEMOS-MS), e pelo prazo concedido para a leitura dos senadores, o Coronel insistiu no argumento temporário, sem deixar passar sua percepção de que um negócio seria desfeito por algum empresário no país por ele estar na CPI.

Não à toa a opinião de um coronel coloca acima a preocupação com uma possível negociação que sequer existe, frente à necessidade de dar respostas eficazes a novos arranjos e problemáticas sociais que aparecem em nossa democracia. É nessa perspectiva que, para Bonavides⁴¹, é na mesa verde das bolsas, que é o cassino de finanças, que os direitos dos povos

⁴⁰ FERREIRA, Emanuel de Melo. **Democracia desprotegida: legados da ditadura militar no sistema de justiça**. São Paulo: Contracorrente, 2023. Politização militar como limite para a liberdade de expressão e o artigo 142 da Constituição. (Seção 2.2.3.1).

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 4a ed. São Paulo: Malheiros, 2009. Capítulo 2.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

ao desenvolvimento são friamente imolados, sendo o perfil do desespero e da injustiça que fazemos escravos ao invés de cidadãos.

Os achados da CPI que apontam para uma elevada onda de malefícios populacionais, em conjunto com os dados supramencionados de endividamento dos cidadãos, confirmam que a questão das apostas de quota fixa constitui um problema de saúde pública e de ordem social. Tais evidências demandam que as instituições de controle priorizem a análise e a busca por soluções eficazes para essa problemática.

A falta de preocupação revela uma crise: A de que as forças neoliberais sobrepõe-se, aos problemas sociais, que segundo Bonavides⁴² os neoliberais contemporâneos não renunciaram “ao propósito de fazer da doutrina liberal, a chave de todas as soluções sociais de organização do poder”.

Dessa forma, as CPI's, principalmente a aqui analisada, possuem todo um jogo de holofoteização⁴³ que tensionam as pessoas e as instituições, dão visibilidade a problemas sociais antes pouco discutidos, sem traçar reais caminhos que possam pelo menos, delinear respostas às problemáticas sociais.

5. CONCLUSÃO

Embora as CPIs sejam mecanismos institucionais legítimos e potentes para o diagnóstico de problemas sociais, a rejeição de seus relatórios é o sintoma mais claro da dificuldade do constitucionalismo brasileiro em tratar essas questões.

O relatório da CPI das *bets*, em particular, representou um esforço técnico e político notável, detalhando os impactos do mercado de apostas na saúde mental, no superendividamento de populações vulneráveis (como beneficiários do CadÚnico) e na soberania nacional, propondo 19 projetos de lei focados na proteção do consumidor, no combate à ilegalidade e na regulação ética da publicidade.

No entanto, a despeito desse trabalho exaustivo, a rejeição do relatório final revela um profundo desalinhamento entre o diagnóstico técnico e a vontade política. Esse fracasso não é

⁴² Ver indicação da nota 22.

⁴³ Com esse termo, quero me referir à estratégia dos senadores de dar máxima exposição midiática e pública à investigação, utilizando-se de apelo popular na realização de depoimentos transmitidos ao vivo pela TV e internet, e no uso de linguagens e gestos dramáticos.



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

meramente procedural, mas sim a manifestação da fragilidade democrática exposta pela falta de um projeto de país coeso e articulado entre os poderes. Os dados históricos sobre o baixo índice de desdobramentos legislativos de CPIs (apenas 14 em 92, no período analisado) já prenunciavam essa dificuldade.

Em última análise, como demonstrou a argumentação do Senador Coronel, o sistema priorizou a preocupação com a agenda de negócios e a atração de capitais em detrimento da urgência em dar respostas à crescente vulnerabilidade social.

A rejeição das propostas da CPI não foi um ato de silêncio, mas sim uma decisão política que ecoa a tese de Bonavides: o jogo político, intimamente ligado ao neoliberalismo, hesita em tomar decisões que defendam o povo em sua saúde e integridade patrimonial, pois todas as estratégias devem, antes, passar pelo crivo das prioridades da agenda neoliberal.

6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Flávia. **Seis em cada dez apostadores usaram bets ilegais este ano.**

Agência Brasil, Brasília, 20 jun. 2025. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/seis-em-cada-dez-apostadores-usaram-bets-ilegais-este-ano>. Acesso em: 18 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores.** Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2024. (Estudos Especiais, EE119). Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 11 out. 2025.

BARREIRA, Paulo. **BANCO Central diz que beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bi com bets em agosto.**

Rádio Senado, Brasília, 25 set. 2024. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/09/25/beneficiarios-do-bolsa-familia-enviaram-r-3-bi-para-bets-em-agosto-segundo-o-bc>. Acesso em: 11 out. 2025.

BATISTA JR., João; MEDINA, Alessandra. **O bonde do tigrinho: como os influenciadores ganharam fortunas e ajudaram as bets a produzir a pandemia do vício.** Revista Piauí, Rio de Janeiro, ed. 220, jan. 2025. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-bonde-do-tigrinho-bets/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BOGDANDY, Armin von. Ius Constitutionale Commune na América Latina. Observations on



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

Transformative Constitutionalism. In: TRANSFORMATIVE constitutionalism in Latin America: the emergence of a new ius commune. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial: A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. (Capítulo 2 consultado).

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a distribuição da receita da arrecadação, a destinação dos recursos e o processo de seleção de beneficiários para o desenvolvimento do esporte. Brasília, DF. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a modalidade lotérica de apostas de quota fixa, e altera a Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021, e a Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. Brasília, DF. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14790.htm#art51. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Apostas de Quota Fixa**. Brasília, DF, 2025. Disponível em:
<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/legislacao/apostas>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados. Brasília, 26 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semestre-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs e CPMIs**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/outras-publicacoes/cpis>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets. **Relatório final**. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. 294 p. Relatora: Senadora Soraya Thronicke. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/autenticadoc-legis/8480357950>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. Senado Federal. CPI das BETS (Comissão Parlamentar de Inquérito Encerrada). 21^a Reunião. **Gravação da reunião**. Brasília, DF, 12 jun. 2025. Disponível em:
<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2703/reuniao/13657>. Acesso em: 9



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

nov. 2025.

BORGES, Daivid. Setor de apostas cresce 734% no Brasil: regulamentação e jogo responsável. CNN Brasil, 2024. Disponível em:
<https://www.cnnbrasil.com.br/esportes/apostas/legalidade-e-regulamentacao/setor-de-apostas-cresce-734-no-brasil-regulamentacao-e-jogo-responsavel>. Acesso em: 11 out. 2025.

COCCETONE, Gabriel. Prazo para regulamentação de sites de aposta chega ao fim. E agora? UOL, São Paulo, 15 dez. 2022. Disponível em:
<https://www.uol.com.br/esporte/colunas/lei-em-campo/2022/12/15/prazo-para-regulamentacao-de-sites-de-aposta-chega-ao-fim-e-agora.html>. Acesso em: 11 out. 2025.

CPI das Bets será instalada no Senado nesta terça-feira. Agência Senado, Brasília, 11 nov. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/11/cpi-das-bets-sera-instalada-no-senado-nesta-terca-feira>. Acesso em: 18 out. 2025.

CPI das bets rejeita relatório final. Agência Senado, Brasília, 12 jun. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/06/12/cpi-das-bets-rejeita-relatorio-final>. Acesso em: 11 out. 2025.

DALY, Tom Gerald. Compreendendo a decadência democrática multidimensional: lições decorrentes da ascensão de Jair Bolsonaro no Brasil. Tradução de Rafael Lamera Giesta Cabral e Ulisses Levy Silverio dos Reis. **Revista Jurídica da Ufersa**, Mossoró, v. 5, n. 10, Seção de fluxo contínuo, 2022.

FERREIRA, Emanuel de Melo. **Democracia desprotegida: legados da ditadura militar no sistema de justiça.** São Paulo: Contracorrente, 2023. (Seção 2.2.3.1 - Politização militar como limite para a liberdade de expressão e o artigo 142 da Constituição).

HESPANHA, António Manuel. **História das instituições: épocas medieval e moderna.** Coimbra: Livraria Almedina, 1982. (Introdução, Capítulo 1 e p. 24 consultados).

KAPP, Karl M. **The gamification of learning and instruction: Game-based methods and strategies for training and education.** Caxias do Sul: Pfeiffer, 2012.

MOTA, Camila Veras. **Como Brasil se tornou 5º maior mercado de bets no mundo.** BBC News Brasil, 22 out. 2025. Disponível em:
<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cp98gn2rpyvo>. Acesso em: 9 nov. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos, v. 1).



A REJEIÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS BETS ENQUANTO REFLEXO DA CRISE CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE REJECTION OF THE FINAL REPORT OF THE 'BETS' CPI

STRECK, Lenio. **Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. (Capítulo 2 consultado).

TV SENADO. **Entenda como funcionam as apostas online e o que diz a Lei das Bets**. TV Senado, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=liUKTPXW6Ac>. Acesso em: 11 out. 2025.

ZORZETTO, Ricardo; ORLANDI, Ana Paula. Proliferação das bets aumenta gastos de famílias e risco de problemas com o jogo. **Revista Pesquisa Fapesp**, 2025. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>. Acesso em: 18 out. 2025.

Recebido em: 15/11/2025
Aprovado em: 05/12/2025