



VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2234, de 2022 (PL nº 442/1991), do Deputado Renato Vianna, que *dispõe sobre a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional; altera a Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984; e revoga o Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946, e dispositivos do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), e da Lei nº 10.406, de 19 de janeiro de 2002 (Código Civil).*

Relator: Senador **EDUARDO GIRÃO**

I – RELATÓRIO

Está em apreciação por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei (PL) nº 2234, de 2022 (PL nº 442, de 1991, na casa de origem), de autoria do Deputado Renato Viana, que dispõe sobre a exploração de jogos e apostas em todo o território nacional; altera a Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984; e revoga o Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946, e dispositivos do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), e da Lei nº 10.406, de 19 de janeiro de 2002 (Código Civil).

O PL nº 2234, de 2022, está dividido em 122 artigos, organizados em dez títulos, que apresentamos brevemente neste Relatório.





O Título I trata das Disposições Gerais e é dividido em dois Capítulos.

O Capítulo I – Do objeto e do âmbito de aplicação tem três artigos. No art. 1º do PL, especifica-se o objeto da proposição. O art. 2º do PL traz dezoito definições específicas à proposição, assim como define os tipos de sorteios que não configuram como jogo ou aposta. Também, define que o Ministério da Economia regulamentará a exploração ou a organização de jogos de habilidades mentais no prazo de 90 dias depois da data de publicação, especificando os aspectos que devem ser observados. O art. 3º do PL explicita que “a exploração de jogos e apostas configura atividade econômica privada sujeita, nos termos do art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal, ao controle e à supervisão do Poder público”, observando o disposto nos termos do PL, na legislação – especificamente, o Código de Defesa do Consumidor (CDC, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), no que não conflitem – e em sua regulamentação.

O Capítulo II – Da intervenção do Poder Público na atividade econômica de jogos e apostas tem três artigos, divididos em duas seções. A Seção I – Das finalidades e diretrizes elenca, com o art. 4º do PL, as finalidades da intervenção do Poder Público nessa atividade; e define, no art. 5º, que este deve observar, “no exercício de suas atribuições de normatização, controle, supervisão e fiscalização da atividade econômica de exploração de jogos e apostas”, entre outros: os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de dezembro de 2019). A Seção II – Da competência, constituída pelo art. 6º do PL, dispõe sobre a competência privativa da União, exercida pelo Ministério da Economia, de “formular a política de organização do mercado de jogos e apostas, bem como normatizar, supervisionar e fiscalizar a exploração da atividade no País, aplicando as penalidades cabíveis”, nos termos da proposição.

O Título II trata do Sistema Nacional de Jogos e Apostas e é dividido em seis Capítulos.



mo2024-04558

Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Girão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4027972504>



Em seu Capítulo I – Da estrutura e organização, constituído pelo art. 7º, institui o Sistema Nacional de Jogos e Apostas (Sinaj), composto pelo Ministério da Economia (ME) e pelas: *i.* entidades operadoras de jogos e apostas; *ii.* empresas de auditoria contábil e pelas empresas de auditoria operacional de jogos e apostas registradas no ME; *iii.* entidades de autorregulação do mercado de jogos e aposta registradas no ME; *iv.* empresas locadoras de máquinas; e *v.* entidades turfísticas. Autoriza-se, ainda, o Poder Executivo a criar agência reguladora, que, também, integrará o Sinaj.

No Capítulo II – Das modalidades de jogos e apostas admitidas, com o art. 8º, explicita como serão admitidas a prática e a exploração no Brasil dos jogos de cassino, de bingo, de videobingo, do bicho, e *on-line*, bem como das apostas turfísticas. Dispõe, ainda, que “a prática e a exploração de jogos e apostas poderão ocorrer em estabelecimento físico, mediante a prévia obtenção, pelo interessado, dos atos de consentimento do poder público”.

O Capítulo III – Das entidades operadoras de jogos e apostas é dividido em cinco seções.

A Seção I – Da natureza, do objeto social e dos requisitos é composta pelos arts. 9º e 10. O art. 9º exige que a empresa tenha a licença prévia do Ministério da Economia para operar no mercado. O art. 10 define, em seus incisos, os requisitos que as empresas devem cumprir para serem operadoras de jogos e apostas.

Na Seção II – Dos atos empresariais sujeitos à aprovação, determina-se, no art. 11 do PL, que devem ter prévia e expressa aprovação do ME: *i.* alteração de objeto, denominação ou capital social das entidades operadoras de jogos e apostas; *ii.* transferência ou alteração de controle; e *iii.* fusão, cisão ou incorporação; cancelamento da licença de funcionamento decorrente da dissolução ou mudança do objeto social que resulte na descaracterização da pessoa jurídica como entidade operadora de jogos e apostas. Também, devem ser comunicados ao ME, nos termos do art. 12 do PL: *i.* ingresso de acionista detentor de participação qualificada ou com direitos correspondentes a participação qualificada; *ii.* assunção da condição de detentor de participação qualificada; e *iii.* aumento da participação qualificada detida por quotista ou acionista em percentual igual ou superior a 15% do capital da entidade operadora, de forma acumulada ou não.





A Seção III – Dos impedimentos, com o art. 13 do PL, define como impedidos de serem acionistas controladores ou detentores de participação qualificada, e de exercerem cargos ou funções de administração ou direção em entidade operadora de jogos licenciada para a exploração de jogos e apostas: *i.* ocupantes de cargos, empregos e funções públicas de direção; *ii.* ocupantes de cargos ou empregos públicos com competência para regulação ou supervisão de qualquer espécie de jogo, aposta ou loteria; e *iii.* administradores de sociedades empresárias, fundações ou pessoas jurídicas de Direito Privado, cujo capital seja constituído, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, por recursos estatais.

Na Seção IV – Da governança corporativa e da gestão de riscos, obriga-se às entidades operadoras que mantenham “estrutura de governança corporativa e sistemas de informação compatíveis com a complexidade técnica e os riscos inerentes à atividade de jogos e apostas” (art. 14) e “sistema de gestão e controle destinado ao registro e acompanhamento dos jogos e apostas e do pagamento de prêmios aos jogadores e apostadores, denominado SAC” (art. 15).

A Seção V – Das demonstrações financeiras e da auditoria dispõe sobre os balanços gerais a serem levantados no último dia de cada semestre e enviados ao ME e publicados em seus sítios eletrônicos em 31 de março e 30 de setembro de cada ano (art. 16), e sobre auditoria operacional anual “destinada à verificação da segurança, honestidade, confiabilidade, transparência e atualidade dos sistemas, máquinas de jogos e aposta, bem como sítios eletrônicos utilizados para a oferta de jogos e apostas” (art. 17).

O Capítulo IV – Das entidades turfísticas estabelece que estas poderão ser credenciadas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), conforme disposto na Lei nº 7.291, de de 1984, e poderão explorar, além das apostas turfísticas, jogos de bingo e videobingo (art. 18), e, para estes jogos, devem seguir as regras aplicáveis às entidades operadoras de jogos e apostas (art. 19).

O Capítulo V – Dos agentes de jogos e apostas define as condições exigidas para o exercício da atividade de coordenação, condução ou mediação de processos ou rotinas de jogos e apostas em entidades operadoras de jogos e apostas privativo de pessoa natural (art. 20).





O Capítulo VI – Dos jogadores e apostadores dispõe sobre os permitidos e os impedidos a praticar ou participar de jogos e apostas (art. 21).

O Título III trata das regras de exploração de jogos e apostas e é dividido em cinco Capítulos.

O Capítulo I – Das regras comuns tem nove seções.

A Seção I – Dos requisitos e da competência apresenta os requisitos para a exploração ou prática de jogos e apostas (art. 22); dispõe que “os atos de consentimento previstos nesta Lei serão editados pelo Ministério da Economia”, que disciplinará, ainda, o processo ou procedimento tendente à sua edição ou obtenção (art. 23); e estabelece as possibilidades de arquivamento dos processos de requerimento dos atos de consentimento pelo ME (art. 24) e define condições sobre revisão, revogação ou anulação de decisão administrativa tomada pelo ME ou determinação de regularização de situação irregular pelo interessado (art. 25). Na Seção II – Das obrigações dos operadores de jogos e apostas, trata-se dos requisitos a serem cumpridos por esses (art. 26). A Seção III – Da Licença de operação trata de sua concessão, do cumprimento de requisitos para obtê-la, bem como de condicionantes para sua expedição (arts. 27 a 31). Pela Seção IV – Da Autorização para o exercício de cargos de administração, especificam-se as condições para esse exercício, requisitos para a posse e exercício dos cargos e exigências ao ME sobre os ocupantes desses cargos (arts. 32 a 35). A Seção V – Do registro dos estabelecimentos de jogo apresenta as condições para o funcionamento desses estabelecimentos, a forma do registro desses e as vedações quanto à publicidade e à propaganda comercial “de nomes de domínio para sítio eletrônico que ofereça ou tenha por objeto a prática ou a exploração de jogo ou aposta que não tenha obtido o registro” (arts. 36 a 38). A Seção VI – Do registro das máquinas de jogo e aposta estabelece as regras e condições para o registro e o credenciamento dessas máquinas, bem como as obrigações relativas ao ME sobre o registro (arts. 39 a 43). Na Seção VII – Do capital mínimo, com o art. 44 do PL, definem-se os capitais sociais mínimos que devem ser integralizados pelas pessoas jurídicas interessadas em explorar operadoras de bingo, locadoras de máquinas, cassinos e jogo do bicho. A Seção VIII – Da exploração das máquinas de jogo e aposta trata de sua forma de exploração, das práticas vedadas às empresas credenciadas a explorar jogos de chance, e das vedações a menores (arts. 45 a 47). Por fim, a Seção IX – Do registro nacional de proibidos (RENAPRO) estabelece a exigência da formação e a consulta de informações sobre pessoas naturais proibidas à prática de jogo e de aposta, bem como dos dados que comporão o registro (arts. 48 e 49).





O Capítulo II – Dos jogos de cassino traz as normas específicas à exploração dos cassinos, incluindo os requisitos de credenciamento e as exigências relativas ao ME quanto aos cassinos. Sua exploração poderá ser feita em complexos integrados de lazer ou em embarcações (arts. 50 a 58).

O Capítulo III – Dos jogos de bingo especifica normas e definições relativas aos bingos, incluindo as formas de autorização para sua exploração e para os videobingos (arts. 59 a 65).

O Capítulo IV – Dos jogos *online* estabelece que dependerá de regulamentação do ME a “exploração de jogos de chance, por meio de apostas em canais eletrônicos de comercialização, via internet, telefonia móvel, dispositivos computacionais móveis ou quaisquer outros canais digitais de comunicação autorizados” (art. 66).

O Capítulo V – Do jogo do bicho dispõe, entre outras coisas, sobre a concessão de credenciamento para sua exploração, número de operadoras e prazo de credenciamento (arts. 67 a 71).

O Título IV trata dos direitos dos jogadores e apostadores e é dividido em seis Capítulos.

O Capítulo I – Da Política Nacional de Proteção aos Jogadores e Apostadores, composto pelo art. 72 do PL, define as diretrizes dessa política.

O Capítulo II – Das garantias do jogo honesto, composto pelo art. 73 do PL, traz como garantias: a probabilidade certa, a aleatoriedade segura, a objetividade, a transparência, a fortuna e a destinação obrigatória de valor mínimo de premiação (*payout*) do total da apostados.

O Capítulo III – Dos direitos básicos expõe os direitos dos jogadores e apostadores, além daqueles especificados no art. 6º do CDC (arts. 74 e 75).

O Capítulo IV – Da publicidade traz as regras para os sítios eletrônicos e aplicações mantidos pelas entidades operadoras e para a publicidade de jogos e apostas, bem como vedações quanto à publicidade ou propagandas comerciais (arts. 76 a 80).





O Capítulo V – Das práticas de jogo responsável estabelece as vedações às entidades operadores para evitar o endividamento de jogadores e apostadores, bem como sobre os negócios jurídicos nulos de pleno direito (arts. 81 e 82).

O Capítulo VI – Das obrigações decorrentes do jogo e da aposta trata da obrigação de pagamento das dívidas de jogo e de aposta, assumidas pelos jogadores com entidades operadoras regularmente licenciadas, assim como do prazo de prescrição de prêmios não reclamados em noventa (90) dias, que podem ser interrompidos “por solicitação ou reclamação comprovadamente formulada pelo jogador ou apostador à entidade operadora, assim permanecendo até a resposta negativa correspondente, que deve ser transmitida por escrito, admitido o uso de mensagens de correio eletrônico para esse fim” (arts. 83 e 84).

O Título V trata da prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e é dividido em três Capítulos.

O Capítulo I – Da política de prevenção define a obrigação das entidades operadoras de implementarem e manterem essa política, de acordo com regulamentação do ME, assim como dispõe sobre diretrizes e regras estabelecidas (arts. 85 a 87).

O Capítulo II – Dos procedimentos de prevenção e comunicação determina que as entidades operadoras deverão implementar e manter procedimentos específicos para prevenir sua utilização para as práticas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, de acordo com regulamentação do ME (arts. 88 e 89). Também, no art. 90 do PL, apresenta como vedações a essas entidades, constituindo infrações graves: *i.* manter ou operar máquina de jogo que permita a utilização de cédulas ou moedas para recebimento de apostas; *ii.* pagar ou receber valores por meio de instituição financeira ou de pagamento que não esteja autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil; e *iii.* manter ou operar sítio eletrônico ou aplicação da rede mundial de computadores que não atenda ao disposto no item *ii.*

O Capítulo III – Da governança da política, dos procedimentos e dos controles internos define que “as entidades operadoras de implementar e manter estrutura de governança visando a assegurar o cumprimento da política, dos procedimentos e dos controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo”, bem como estipula que o Conselho de





Administração se obriga ao cumprimento dessa política e procedimentos (arts. 91 e 92).

O Título VI trata da supervisão e da fiscalização e é dividido em dois Capítulos.

O Capítulo I – Da competência define a competência do ME na supervisão e fiscalização das atividades das pessoas jurídicas e naturais que explorem jogos e outros relacionados (arts. 93 e 94).

O Capítulo II – Das infrações e sanções administrativas define quais as infrações administrativas puníveis, bem como as sanções administrativas a que podem ser submetidos os infratores (arts. 95 e 96). Também, definem a forma de apuração e de aplicação das penalidades, as medidas aplicáveis antes e durante a tramitação do processo administrativo (arts. 97 e 98). Por fim, apresentam-se as vedações às instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de Pagamentos Brasileiro, bem como às pessoas jurídicas que atuem na intermediação, negociação ou custódia de criptoativos, dar curso a operações de pagamentos, sujeitando-as às penalidades previstas na Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017 (arts. 99 e 100).

O Título VII trata dos tributos e das receitas e é dividido em dois Capítulos.

O Capítulo I – Da taxa de fiscalização de jogos e apostas (TAFIJA) institui a taxa, cujo fato gerador é o exercício do poder de polícia legalmente atribuído ao ME para a fiscalização das atividades de jogos e apostas, bem como estabelece os contribuintes e respectivos valores (art. 101).

O Capítulo II – Da contribuição de intervenção no domínio econômico sobre jogos e apostas (CIDE-Jogos) institui o tributo, cuja alíquota será de até 17% sobre a receita bruta auferida em decorrência da exploração de jogos. Ainda, define, entre outras regras, a destinação do produto de arrecadação (arts. 102 a 109).

O Título VIII trata do imposto sobre prêmios (art. 110), fixando a alíquota de vinte por cento (20%) sobre o prêmio líquido, de valor igual ou superior a dez mil reais (R\$ 10.000,00), a título de Imposto sobre a Renda, a ser retido pela empresa operadora de jogos e apostas.





O Título IX trata dos crimes contra o jogo e a aposta, definindo como crimes contra o jogo e a aposta, sem prejuízo do disposto no Código Penal e em leis especiais: *i.* explorar qualquer espécie e forma de jogo, físico ou virtual, inclusive por meio de máquinas de jogo, sítio eletrônico ou aplicações na internet, sem o atendimento dos requisitos desta Lei; *ii.* fazer o apontamento ou receber as apostas dos jogos; *iii.* fraudar, adulterar, escamotear ou direcionar resultado de jogo ou aposta, por qualquer meio ou forma, ou pagar seu prêmio em desacordo com a lei; *iv.* permitir a menor de dezoito anos que participe, por qualquer meio ou forma, de jogo ou aposta, por qualquer meio ou forma, ainda que eletrônica, ou que ingresse em recinto destinado à prática de jogo; *v.* permitir ou autorizar, sob qualquer forma, transações financeiras por meio de cartão de crédito, empréstimo ou outra espécie de financiamento com empresas ou sítios eletrônicos estrangeiros na rede mundial de computadores que explorem a atividade de jogos; e *vi.* obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do poder público em matéria de jogos e apostas. (arts. 111 a 118)

O Título X traz as disposições finais. No art. 119 do PL, define-se que “as entidades turfísticas que, na data de publicação desta Lei, se encontravam regularmente constituídas e em atividade na exploração de apostas em corridas de cavalos terão prazo de um ano para requerer ao Ministério da Economia a licença e os registros necessários para a exploração de jogos e apostas”.

O art. 120 do PL altera os arts. 6º a 8º da Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, que dispõe sobre as atividades da equideocultura no País, e dá outras providências.

O art. 121 do PL traz a cláusula de revogação. Revogam-se: *i.* o Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946, que proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional; *ii.* o art. 50 (estabelecimento ou exploração de jogo de azar em lugar público ou acessível ao público) e o art. 58 (exploração ou realização do jogo do bicho) do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei de Contravenções Penais); *iii.* o Capítulo XVII – Do Jogo e da Aposta, do Título VI – Das Várias Espécies de Contrato, do Livro I – Do Direito das Obrigações, da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 19 de janeiro de 2002 (Código Civil); e *iv.* o parágrafo único do art. 7º e o art. 9º da Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984.

O art. 122 do PL é a cláusula de vigência que é imediata à publicação da Lei, salvo quanto aos arts. 38, 77, 89, e 111 a 116 do PL, que somente entrarão em vigor com a publicação de sua regulamentação.





Foram apresentadas cinco emendas perante a CCJ.

A Emenda nº 1 modifica a redação dos §§ 3º e 4º do art. 45 da proposição. Na redação sugerida ao § 3º, o autor explicita outras instituições de pagamento, como iniciadoras de transações, facilitadoras de pagamentos, dentre outras. Além disso, amplia os exemplos de transações, incluindo transações “por meio de transferências entre contas-correntes, de poupança, de pagamento ou de depósito à vista ou por meio de pagamento eletrônico instantâneo (PIX)”. No § 4º, a Emenda nº 1 prevê o descredenciamento da empresa autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil e que participe irregularmente do mercado de jogos de azar *on-line*.

A Emenda nº 2 altera o caput do art. 116, substituindo a menção à utilização de cartões de crédito por “qualquer meio de pagamento”.

A Emenda nº 3 acrescenta os §§ 2º e 3º ao art. 46, tornando o parágrafo único §1º. No § 1º substitui a menção de pagamentos com cartões de débito por “depósito à vista”. O § 2º determina que o Banco Central do Brasil fixará prazo para empresas que sejam penalizadas conforme o art. 96. O § 3º determina que as instituições financeiras deverão cumprir requisitos exigidos pelos instituidores de arranjos de pagamento para realizar as transações.

A Emenda nº 4 objetiva suprimir os incisos I e V do art. 8º, retirando as modalidades “jogos de cassino” e “jogo do bicho” daquelas práticas de jogos e apostas cuja exploração é permitida no País.

A emenda nº 5 pretende destinar 4% (quatro por cento) produto da arrecadação da Cide-Jogos para o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol).

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ emitir parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem distribuídas, e, nos termos da alínea “d” do inciso II do art. 101, opinar sobre o mérito em matéria de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, espacial, marítimo e penitenciário. Desse modo, como o Projeto





de Lei sob análise trata de matéria cível e penal, não disputaremos a juridicidade, a regimentalidade e a constitucionalidade da matéria, mas adiantamos que há razões de mérito para sua rejeição.

Os jogos de azar são um fenômeno extremamente prejudicial à sociedade, pois facilitam práticas, entre outras, como lavagem de dinheiro, sonegação fiscal, evasão de receitas, corrupção de agentes públicos, turismo desqualificado (sexual), além de propiciarem ambiente propício ao surgimento da ludopatia (vício em jogo), que pode acabar com a vida do indivíduo por ela acometido, em razão de suas terríveis consequências psicológicas, sociais e financeiras, que afetam não apenas o jogador mas todas as pessoas que com ele convivem.

A legalização dos jogos de azar acarretará custos para a sociedade muito superiores a qualquer benefício. Para além disso, os benefícios serão privados para as casas de apostas, enquanto os custos serão pagos por toda a sociedade brasileira.

O fato é que liberação será uma porta aberta para crimes de colarinho branco, como lavagem de dinheiro, sonegação fiscal, além de estimular a evasão de receita do lucro dos jogos. Representantes de instituições de enorme credibilidade como a Polícia Federal, Receita Federal, COAF e Procuradoria Geral da República já se manifestaram publicamente no sentido de afirmar que o Brasil não possui ferramentas teológicas que garantam uma eficiente fiscalização de uma atividade em que circula tanto dinheiro.

Destaca-se ainda a importância de considerar as implicações internacionais da legalização dos jogos de azar, em especial os compromissos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, como as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). O texto do PL 2234/2022 que veio da Câmara dos Deputados e foi acolhido na íntegra pelo relator nessa CCJ, não se adequa a esses compromissos internacionais o que pode incidir em sanções ou restrições ao país no cenário econômico global.

Em duas Notas Técnicas já apresentadas pela PGR, tal instituição também fez questão de questionar o valor estimado da arrecadação, deixando claro que a estimativa dos legalistas não traz fundamentação consistente e está muito inflada. Tal situação se agrava quando observamos que a alíquota de tributação sobre a atividade que era de 30% foi reduzida para apenas 17% quando da sua aprovação na Câmara dos Deputados (CID jogos). Portanto, a





arrecadação que já era inflada, caiu quase pela metade. Se houver aumento de arrecadação, será mínima e não cobrirá as despesas decorrentes da prática.

Os proponentes da liberação dos jogos de azar dizem que a atividade gerará bilhões em arrecadação para o Governo. Mas, isso não é verdade! A jogatina não cria riqueza. Quando uma pessoa deixa de consumir qualquer produto ou serviço para gastar em apostas, estas outras atividades que já pagam seus impostos, perderão faturamento e por isso diminuirão sua participação no bolo da arrecadação. Na verdade, essa receita estimada advinda dos jogos de azar será, tão somente, uma “canibalização” dos ganhos de outras atividades produtivas. Portanto, se houver aumento da arrecadação, ele será muito pequeno e poderá até mesmo ocorrer perda líquida de arrecadamento.

Por outro lado, a legalização da jogatina possivelmente acarretará uma redução no número de empregos no País, pois a quantidade criada será menor do que aquela que será demitida em outros setores da economia que serão prejudicados pelo aumento das apostas nos jogos de azar presentes nesse Projeto de Lei. Além disso, os empregos do setor de jogos são de baixa qualidade e baixo salário. As estimativas feitas pelo Ministério do Americano (Maio 2020 National Occupational Employment and Wage Estimates), incluindo 1.323 ocupações diferentes, mostrava que a média salarial anual da indústria dos jogos era 40% menor que a média de todas as outras ocupações. Adicionalmente, 97,6% dos empregos ligados à jogatina estava entre os 13% dos salários mais baixos nos EUA.

Os jogos não vão contribuir para atrair turistas estrangeiros para o Brasil. Cidadãos de outros países visitam o Brasil por suas belezas naturais, hospitalidade e cultura. O jogo não representará nenhum atrativo especial. Como os defensores da legalização gostam de afirmar, a maioria dos países já possui o jogo legalizado. Assim, os estrangeiros podem apostar em seus próprios países e, se forem viajar para jogar, as opções são muitas, como Las Vegas, Atlantic City, Monte Carlo e outras cidades mais próximas a eles.

Segundo o Las Vegas Convention and Visitors Authority (instituição que cuida de convenções e promoção do turismo de Las Vegas) aponta que, em 2019, 86% dos visitantes de lá eram cidadãos americanos e 14% de outros países. De todos os visitantes estrangeiros, apenas 4% disseram que o motivo da viagem era jogar, a maioria apontava outras razões para a visita. Tal realidade não será diferente com o Brasil.





Estudo do BID afirmou que entre 1995 e 2019, o número de turistas estrangeiros cresceu 122% no mundo, 81% em Portugal, 216% na África do Sul e 219% no Brasil. Isso dados deixam claro que o nosso país não necessita de jogos de azar para ser visitado. Necessita sim de investimentos nas áreas de segurança pública, serviços e uma política pública séria na área de turismo.

Por outro ângulo, há uma real possibilidade de que os jogos de azar não atraiam o turismo de família ou de negócios (turismo saudável) e sim, uma espécie de turismo totalmente indesejado para o Brasil, composto por aqueles que busquem a prostituição, principalmente a infanto-juvenil, por exemplo.

Outra frágil argumentação é que o jogo ilegal já existe no Brasil. O problema é que a legalização não acaba com o jogo ilegal. Na verdade, a tendência é aumentar. Pequenos operadores de jogos continuarão a operar ilegalmente, por não se enquadrarem nos critérios da legalização ou para fugir da tributação impostos no PL 2234/2022. Nos Estados Unidos, país onde há uma fiscalização rigorosa, a página do FBI internet tem centenas de ações contra o jogo ilegal, em geral ligados ao crime organizado. Se legalizar o jogo implicasse o fim da atividade ilegal, o mercado de cigarros não estaria sendo abastecido com 40% de marcas contrabandeadas segundo o Instituto Nacional do Câncer.

De outra banda, a legalização dos jogos de azar resultará em consideráveis custos sociais. Earl Grinolls economista e professor da Universidade de Baylor (EUA), apontou que a cada 1 dólar arrecadado com a prática dos jogos de azar, 3 dólares são gastos com custos do poder públicos.

Por exemplo, os custos de fiscalização, já que a movimentação de grandes volumes de recursos financeiros requererá supervisão e fiscalização forte, com alto custo para o Poder Público. Serão vultosos gastos com implantação de sistemas de segurança, supervisão, desenvolvimento de processos, estruturas físicas e manutenção de equipes de fiscalização com treinamento específico.

Outro exemplo, são os custos da criminalidade. Dados do Federal Bureau of Investigation (FBI) mostram que as taxas de crime são mais altas em locais de jogo. Nesse sentido, as taxas para diversos crimes na região metropolitana de Las Vegas eram mais altas que a média de dez regiões metropolitanas com população similar. Por exemplo, roubo de automóvel era 50% mais alta por 100 mil habitantes em Las Vegas que a média das outras





regiões, 60% maior de roubo de domicílios, 47% maior de lesão corporal e 42% maior de crimes violentos.

Além disso, os jogos de azar são reconhecidamente uma prática que acarreta o vício, que na literatura médica é conhecido como ludopatia. O vício em jogos foi incluído pela Organização Mundial de Saúde (OMS) na relação de patologias do Código Internacional de Doenças (CID) da OMS, em 1992 (CID 10 – F63.0). A doença não escolhe sexo ou faixa etária, mas estatisticamente acomete mais as mulheres e principalmente os idosos.

Estudos indicam que uma porcentagem significativa de pessoas que jogam pode desenvolver esse vício, com implicações graves, incluindo pensamentos ou tentativas de suicídio. Estatisticamente entre 1% e 5% da população do país no qual o jogo é legalizado, passa a ser de ludopatas. Projetando para o Brasil, podemos ter entre 2,5 milhões e 10,5 milhões de viciados em jogos de azar, o que terá um impacto negativo sobre a saúde pública.

Artigo do New York Times indica que entre 50 e 80% dos ludopatas pensaram em tentar suicídio (média da população é de 5%) e entre 13 a 20% realmente tentaram ou conseguiram se matar (média da população é de 0,6%).

Além disso, há preocupações econômicas e sociais relacionadas ao impacto dos cassinos nas comunidades locais. Economistas da Associação Nacional de Corretores de Imóveis dos Estados Unidos apontam que a presença de cassinos pode depreciar o valor dos imóveis nas áreas adjacentes e não necessariamente promover o desenvolvimento econômico desejado, pois não incentivam a instalação de outras empresas nas proximidades. Essas questões destacam a complexidade do debate sobre a legalização dos jogos de azar e a necessidade de uma análise cuidadosa dos potenciais benefícios e riscos envolvidos.

A discussão sobre o PL nº 2234, de 2022, é um exemplo claro de como as políticas públicas podem ter ramificações profundas e variadas, afetando não apenas a economia, mas também a saúde pública e a ordem social. A decisão de legalizar ou não os jogos de azar no Brasil é multifacetada e requer um equilíbrio entre os interesses econômicos e a proteção do bem-estar dos cidadãos.





Com efeito, ao analisar a proposta de legalização dos jogos de azar sob a ótica da Constituição, deve-se também considerar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I), e da proteção à saúde pública (artigo 196). A legalização dos jogos de azar pode confrontar-se com esses princípios, especialmente se considerarmos os potenciais impactos negativos sobre indivíduos e famílias vulneráveis ao vício em jogos, assim como as consequências para a saúde pública decorrentes dessa prática.

Por fim cabe lembrar que o fechamento dos bingos em 2004 através de Medida Provisória nº 168/2004 de iniciativa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, convertida na Lei nº 10.846/2004, decorreu de uma série de investigações e denúncias que apontavam para a existência de uma estreita relação entre os estabelecimentos de bingos e a prática de atos de corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas, evidenciando um cenário de ilegalidade e imoralidade que demandava uma intervenção estatal urgente e eficaz.

O fim das atividades dos bingos no Brasil no início dos anos 2000 deve ser entendido como uma resposta direta às demandas da população brasileira por maior transparência, legalidade e ética no desenvolvimento de atividades econômicas, bem como aos nefastos impactos sociais e econômicos dessa atividade. Esse episódio refletiu um marco na luta contra a corrupção e pela promoção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Há, portanto, uma série de consequências negativas decorrentes de uma eventual aprovação do PL nº 2234, de 2022. A legalização pode acarretar a perda de patrimônio da população mais pobre, que, sem a devida proteção, pode ser levada a gastar suas economias em jogos, exacerbando as desigualdades sociais já existentes. Além disso, como destacado acima, a ludopatia, ou vício em jogos, é uma preocupação crescente e impactará a saúde pública. Ainda, a liberação de jogos de azar pode fomentar crimes comuns, como furtos, roubos e fraudes, e crimes de corrupção, como lavagem de dinheiro e sonegação fiscal, prejudicando a integridade das instituições públicas. Há também a preocupação com a exploração sexual infanto-juvenil, que pode ser agravada pela presença de estabelecimentos de jogos. Vê-se que o impacto negativo dos jogos de azar não se limita apenas aos jogadores, mas se estende a toda a sociedade, afetando a saúde pública e a segurança. Por isso, o PL nº 2234, de 2022, não merece ser aprovado.





III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 2234, de 2022.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



mo2024-04558

Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Girão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4027972504>