



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 58, DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2234, de 2022, 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).

**PRESIDENTE:** Senador Davi Alcolumbre  
**RELATOR:** Senador Irajá

19 de junho de 2024

## PARECER N° , DE 2023

Da 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 **IRAJÁ**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei (PL) nº 2234, de 2022 (PL nº 442, de 1991), 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 der 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 do PL, 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.

Em seu **Capítulo I – Da estrutura e organização**, constituído pelo art. 7º do PL, 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 apostas registradas no ME; *iv.* empresas locadoras de máquinas; e *v.* entidades turfísticas. Autoriza-se, ainda, o Poder Executivo autorizado a criar agência reguladora, que, também, integrará o Sinaj.

No **Capítulo II – Das modalidades de jogos e apostas admitidas**, com o art. 8º do PL, 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 do PL.

**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 do PL) 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 do PL).

A **Seção V – Das demonstrações financeiras e da auditoria** dispõe sobre os balanços gerais a serem levantados no último dia de cada semestres e enviados ao ME e publicados em seus sítios eletrônicos em 31 de março e 30 de setembro de cada ano (art. 16 do PL), 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 do PL).

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 19 de dezembro de 1984, e poderão explorar, além das apostas turfísticas, jogos de bingo e videobingo (art. 18 do PL), e, para estes jogos, devem seguir as regras aplicáveis às entidades operadoras de jogos e apostas (art. 19 do PL).

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 do PL).

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

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 do PL); 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 do PL); e estabelece as possibilidades de arquivamento dos processos de requerimento dos atos de consentimento pelo ME (art. 24 do PL) 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 do PL). Na **Seção II – Das obrigações dos operadores de jogos e apostas**, trata-se dos requisitos a serem cumpridos por esses (art. 26 do PL). 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 do PL). 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 do PL). 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 oferte ou tenha por objeto a prática ou a exploração de jogo ou aposta que não tenha obtido o registro” (arts. 36 a 38 do PL). 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 do PL). 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 do PL). 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 do PL).

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 do PL).

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 do PL).

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 do PL).

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

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 (*pay-out*) 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 do PL).

**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 do PL).

**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 do PL).

**O Capítulo VI – Das obrigações decorrentes do jogo e da aposta** trata sobre a 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 do PL).

**O Título V** trata das 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 do PL).

**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 do PL). 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 do PL).

O Título VI trata das 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 do PL).

**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 do PL). 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 do PL). 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 do PL).

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 do PL).

**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 do PL).

**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 ingressasse 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 do PL.)

**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 Apostila, 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 três (3) emendas perante a CCJ, de autoria do Senador Jorge Kajuru, e uma emenda de autoria do Senador Carlos Viana.

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.

## 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, de competência da União. Considerando esse dispositivo e o rito ordinário de tramitação legislativa, cabe a este Parecer opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito da Proposição ora em tela.

Quanto à constitucionalidade, a Proposição se atém aos requisitos formais e materiais.

Pelo inciso XX do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios. Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), expresso na Súmula Vinculante nº 2, os bingos e as loterias são um tipo de sorteio, logo compete a União legislar sobre a matéria e, conforme o *caput* do art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre as matérias de competência da União que não tenham iniciativa privativa. Como a matéria não consta no rol de iniciativa privativa do Poder Executivo, definido pelo § 1º do art. 61 da CF, então não há vício formal.

O PL nº 2234, de 2022, não afronta cláusula pétrea. É importante ressaltar que as motivações normalmente utilizadas para se contrapor à liberação dos jogos de azar no Brasil não são aptas a caracterizar a incompatibilidade da Proposição com a Carta Magna. Em relação à suposta ofensa à moral e aos bons costumes, trata-se de conceito jurídico indeterminado. Ademais, as motivações religiosas eventualmente levantadas não possuem força para se contrapor à regulamentação do tema, uma vez que, como regra, ninguém pode ser privado no País de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política (art. 5º, VIII, CF), sendo vedado ao Estado estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público (art. 19, I, CF). Por outro lado, está claro na Carta Magna que a ordem econômica deve ser regida pelos princípios da livre iniciativa e da valorização do trabalho (art. 170, *caput*, CF). Logo, opinamos pela constitucionalidade material.

A juridicidade do projeto também resta atendida, não havendo ofensa a princípios jurídicos nem antinomias com as demais leis em vigor que não possam ser resolvidas pelos critérios intertemporais de hierarquia,

anterioridade e especialidade, nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). Ademais, o art. 121 do PL nº 2234, de 2022, previne que haja futuras antinomias, revogando expressamente dispositivos incompatível com o novo regramento proposto.

A matéria atende à regimentalidade, uma vez que sua tramitação e sua apreciação estão sendo feitas conforme as disposições do RISF.

A Proposição se atém à técnica legislativa, sendo apresentada em forma articulada (artigos, parágrafos, incisos e alíneas) e estruturado em: parte preliminar, com epígrafe, ementa, preâmbulo, enunciado do objeto e âmbito de aplicação; parte normativa, com as normas de conteúdo substantivo; e parte final, com as medidas necessárias à implementação das normas substantivas, as disposições transitórias, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação; além de observar as demais regras de redação legislativa, tudo conforme a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, o principal benefício do PL nº 2234, de 2022, é permitir que uma atividade econômica que já é praticada mesmo na contravenção, passe ao controle do Estado, mitigando eventuais vínculos entre os jogos de azar e o crime organizado.

Utilizando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o jurista Felipe Santa Cruz e o professor Pedro Trengrouse asseveraram que o mercado de jogos e apostas (legais ou ilegais) movimentou R\$ 50 bilhões em 2014. No caso das espécies contempladas pelo PL, o jogo do bicho movimentou cerca de R\$ 3 bilhões; os cassinos, R\$ 3 bilhões; os bingos, R\$ 2,35 bilhões; e o turfe, R\$ 300 milhões.

Já o Instituto Jogo Legal estimou que o jogo do bicho movimentou, em 2014, R\$ 12 bilhões, valor semelhante ao que a Loterias Caixa arrecadaram naquele ano (R\$ 12,1 bilhões). Além do jogo do bicho, Instituto estimou movimentação financeira de R\$ 3,6 bilhões em máquinas caça-níqueis; R\$ 1,3 bilhões em bingos; e R\$ 2 bilhões em apostas na internet.

Comparando ambas as estimativas, conclui-se que, apesar da divergência quanto aos resultados do jogo do bicho, elas concordam que o mercado de jogos de azar no Brasil é relevante, haja vista ter movimentado um valor entre R\$ 8,6 bilhões e R\$ 18,9 bilhões em 2014. Atualizando esse montante à taxa de inflação calculada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período, o mercado de jogos de azar movimentaria de R\$ 14,34 bilhões a R\$ 31,5 bilhões em 2023. Ou seja, mesmo na contravenção, os

jogos de azar já constituem uma atividade econômica relevante e, como tal, devem estar sujeitos à regulamentação pelo Estado. Por isso, a Proposição merece prosperar.

Concluímos que o PL nº 2234, de 2022, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. Ademais, é uma Proposição meritória, haja vista que estabelece normas claras para uma atividade econômica relevante que hoje está à margem da supervisão estatal.

Em relação à Emenda nº 1, acreditamos que ela não merece prosperar, pois a nova redação do § 3º do art. 45 apenas amplia o rol exemplificativo de instituições financeiras. Em prol da clareza do texto legislativo, optamos por manter a redação atual. Quanto ao § 4º, a Emenda nº 1 altera o objeto, haja vista que o texto atual versa sobre o cancelamento da operação financeira indevida, enquanto a redação proposta pela Emenda nº 1 sugere descredenciar a instituição financeira que a realizou, retirando do texto legal à menção ao cancelamento da operação.

Quanto à Emenda nº 2, é válida a preocupação do autor na Justificação de que existem outros meios de pagamento para além do cartão de crédito. Contudo, acreditamos que eles já se encontram contemplados na redação atual na expressão “outra espécie de financiamento”.

Também rejeitamos a Emenda nº 3, pois acreditamos que a redação do parágrafo único já se encontra clara e que os §§ 2º e 3º acrescidos pela Emenda não têm juridicidade, haja vista que reafirmam pontos já elucidados pela Proposição.

Por fim, não acolhemos a Emenda nº 4, pois, apesar das justas preocupações do autor, acreditamos que é preciso regular todas as principais formas de jogos e apostas em atividade no País de forma a se ter uma efetiva regulação desse mercado e atuação do Estado.

Considerando a atual organização dos Ministérios, gostaríamos de propor Emenda de Redação à Proposição substituindo todas as menções ao “Ministério da Economia” por “Ministério da Fazenda”, em conformidade com a Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.

### III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação à técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2234, de 2022. Quanto ao mérito, votamos pela **aprovação** do PL nº 2234, de 2022, **com a rejeição das Emendas nºs 1, 2, 3 e 4 e aprovação da seguinte Emenda de Redação:**

#### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº 39 - CCJ**

Substituam-se todas as menções ao “Ministério da Economia” no PL nº 2234, de 2022, por “Ministério da Fazenda”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

## **COMPLEMENTO DE VOTO AO PARECER EMITIDO AO PL Nº 2234/2022**

Da 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 **IRAJÁ**

### **I – RELATÓRIO**

Em complementação ao parecer apresentado no dia 24/04/2024, a fim de aprimorar o Projeto de Lei (PL) nº 2234/2022, faremos análise das emendas apresentadas posteriormente:

A Emenda nº 5, do Senador Jorge Kajuru, propõe alocar 4% da arrecadação do “Cide-Jogos” para o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol).

A Emenda nº 6, apresentada pelo Senador Mecias de Jesus, propõe que 30% da arrecadação da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS proveniente da exploração de jogos e apostas seja destinada aos sistemas públicos de saúde. Os recursos seriam especificamente alocados para financiar programas e ações de saúde relacionados à ludopatia, incluindo prevenção, conscientização e pesquisas médicas.

A Emenda nº 7, também do Senador Mecias de Jesus, visa impedir que pessoas que tomaram empréstimo ou financiamento nos últimos 90 dias participem de jogos e apostas. As instituições financeiras devem fornecer

ferramentas de consulta para operadoras de jogos verificar se os apostadores estão dentro do critério de exclusão.

A Emenda nº 8, do mesmo autor, sugere a inclusão do § 4º no art. 103 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, especificando a destinação dos recursos para garantir que no mínimo 10% dos recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) sejam destinados a estudantes das populações do campo, povos originários, incluindo indígenas, e quilombolas.

A Emenda nº 9, apresentada pelo Senador Mecias de Jesus, A emenda proposta pelo Senador Mecias de Jesus, sugere alterar o art. 80 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, adicionando dois novos parágrafos para proibir a veiculação de publicidade ou propaganda comercial de jogos e apostas em escolas, universidades e outras instituições de ensino e exigir que qualquer tipo de publicidade ou propaganda em meios de comunicação, físicos ou virtuais, contenha o aviso de classificação indicativa da faixa etária direcionada, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

A Emenda 10, do mesmo autor, sugere alterações no art. 49 do PL. As alterações têm como objetivo permitir que qualquer pessoa possa se inscrever voluntariamente no Registro Nacional de Proibidos (Renapro), com a liberdade de estabelecer o período de inclusão. Também objetiva facilitar para que a pessoa inscrita possa obter uma certidão pela internet, atestando sua inclusão no Renapro, sujeita à confirmação de autenticidade. Ainda, objetiva esclarecer que instituições financeiras e de concessão de crédito podem exigir a certidão do Renapro como parte dos procedimentos de concessão de crédito. Ainda entre os objetivos, determinar que empresas podem exigir a certidão do Renapro como parte dos procedimentos de contratação e manutenção de emprego, conforme a Consolidação das Leis do Trabalho.

A Emenda nº 11, também do Senador Mecias de Jesus, visa adicionar o § 2º alterar ao art. 84 do Projeto de Lei nº 2.234 de 2022, para estabelecer a obrigação das entidades operadoras de jogos e apostas de entrar em contato com o jogador e apostador a cada quinze dias, informando sobre a obtenção do prêmio e os procedimentos para o recebimento.

A Emenda 12, do mesmo autor, sugere alterar o art. 109 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, com o objetivo de fixar um piso (alíquota mínima) de 7% para a Cide-Jogos.

A Emenda nº 13, de autoria do Senador Ângelo Coronel, sugere a alteração do art. 102 do PL para especificar que o produto da arrecadação dos jogos e apostas, após o pagamento de prêmios e impostos, segue as mesmas destinações do § 1º-A do inciso V do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Propõe também a supressão dos artigos 103 a 109 do PL em análise.

A Emenda nº 14, também do Senador Ângelo Coronel, sugere alterar o § 2º do art. 50 do Projeto, especificando que os cassinos devem operar em complexos integrados de lazer ou em embarcações.

A Emenda nº 15, do mesmo autor, propõe alterar o art. 45 do Projeto de Lei. O objetivo é modificar a redação para estabelecer que as máquinas eletrônicas de jogo e aposta sejam exploradas por meio de negociação livre entre a empresa locadora e o estabelecimento de bingo ou cassino. A negociação seria baseada em uma comissão sobre a receita bruta, calculada pela diferença entre o total de apostas efetuadas e o total de prêmios pagos.

As Emendas nºs 16, 17 e 18 são de autoria do Senador Mecias de Jesus. A Emenda nº 16 sugere alterações nos seguintes dispositivos:

Art. 47: adiciona parágrafos que proíbem o acesso de pessoas sob influência de álcool ou substâncias psicoativas e a comercialização de bebidas alcoólicas ou substâncias psicoativas dentro dos recintos de jogos e apostas.

Art. 50: inclui um novo parágrafo aplicando as restrições do art. 47 aos cassinos, especificamente ao ambiente físico interior.

Art. 59: estende as mesmas restrições do art. 47 às salas próprias de jogo de bingo.

Art. 68: aplica as restrições do art. 47 às salas próprias de jogo do bicho.

O objetivo dessas alterações é prevenir problemas associados à combinação de jogos de azar com o consumo de álcool e outras substâncias psicoativas, como comportamentos de risco, perdas financeiras descontroladas, e impactos negativos na saúde mental e física, além de relações pessoais e

profissionais. A Emenda também estabelece a obrigatoriedade de testes de alcoolemia e toxicológicos para os frequentadores desses ambientes.

A Emenda nº 17 sugere alterar os arts. 218-B, 228, 229 e 230 do Código Penal para aumentar a pena em um terço se os crimes tipificados nesses artigos ocorrerem em complexos de lazer ou embarcações com cassinos. O objetivo dessas alterações é estabelecer penas mais severas para a prostituição, incluindo a exploração sexual infantil, e para o rufianismo (atividades de “cafetões” ou “cafetinas”) que possam ocorrer dentro de complexos de lazer ou embarcações onde funcionem cassinos.

A Emenda nº 18 sugere alterações no art. 18 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. As alterações visam regulamentar o uso de *streaming* por plataformas de apostas esportivas. A Emenda permite que operadores de apostas transmitam eventos esportivos nacionais ao vivo em suas plataformas, com a condição de que o serviço seja disponibilizado apenas para usuários cadastrados. Estabelece também requisitos técnicos para a transmissão, como o tamanho máximo da tela para a exibição do vídeo e a taxa de transmissão máxima de 730 kbps. Além disso, proíbe a inclusão de publicidade, anúncios, patrocínios ou promoção de terceiros durante a exibição ao vivo dos eventos esportivos.

As Emenda nºs 19 a 29 são de autoria do Senador Alessandro Vieira.

A Emenda nº 19 prevê a supressão do parágrafo único do art. 29 do Projeto de Lei. A razão para esta supressão é que as atividades de videobingo, bingo e jogo do bicho só devem ser iniciadas após a devida regulamentação.

A Emenda nº 20 sugere alterações no PL em análise, especificamente a supressão dos arts. 38 e 77. Propõe também uma nova redação para o art. 78, que trata da proibição da publicidade e propaganda comercial de jogos e apostas em todo o território nacional. A justificativa para as alterações é a preocupação com o risco de endividamento e ludopatia, sugerindo regras similares às aplicadas à publicidade de cigarros.

A Emenda nº 21 sugere a adição do inciso IX ao art. 4º do Projeto de Lei nº 2234, de 2022 para garantir a elaboração e publicação de estudos para avaliar os impactos socioeconômicos da atividade de jogos e apostas.

A Emenda nº 22 sugere alterações no artigo 101 do Projeto de Lei para instituir a criação da Taxa de Fiscalização de Jogos e Apostas (Tafija), que incidiria sobre a arrecadação trimestral das apostas. A taxa é baseada no volume de apostas, refletindo o custo da atividade fiscalizadora. Define com contribuintes as entidades operadoras de jogos e apostas. Os valores da taxa serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro índice substituto.

A Emenda nº 23 propõe nova redação para o art. 70 do PL determinando que o estabelecimento credenciado a exercer a atividade de exploração de jogo do bicho deverá proceder à identificação de todos os jogadores.

A Emenda nº 24 altera o art. 89 do PL por meio da inclusão de um parágrafo único que estabelece a aplicação das obrigações e penalidades da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, às atividades reguladas pela nova lei. A emenda visa esclarecer que as disposições da dessa Lei são aplicáveis.

A Emenda nº 25 sugere a adição do artigo 55-1 ao Projeto de Lei com o objetivo de conceder ao Poder Executivo a autoridade para permitir a exploração de jogos de fortuna em cassinos em até 67 estabelecimentos credenciados localizados em complexos integrados de lazer, polos ou destinos turísticos, e em embarcações fluviais e marítimas.

A Emenda nº 26 sugere alterações no artigo 95 do Projeto de Lei: alteração do inciso VII para reforçar a penalidade para o descumprimento de normas legais e regulamentares que devem ser fiscalizadas pelo órgão administrativo; e inclusão dos incisos VIII e IX para, respectivamente, penalizar a veiculação de publicidade ou propaganda comercial que esteja em desacordo com a lei e obrigar a veiculação da mensagem de aviso sobre os riscos e transtornos associados a jogos e apostas, conforme mencionado no inciso V do art. 76 do PL.

A Emenda nº 27 sugere alterar o Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, acrescentando o § 4º ao art. 96 do Projeto para incluir as sanções previstas nos incisos III a VII do *caput* do artigo no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), conforme a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

A Emenda nº 28 altera o parágrafo único do art. 99 do Projeto de Lei para que a multa aplicada pelo não atendimento às medidas cautelares seja baseada na capacidade econômica do infrator.

A Emenda nº 29 sugere a supressão do parágrafo único do art. 97 do Projeto.

A Emenda nº 30, do Senador Mecias de Jesus, sugere a adição do inciso III ao art. 20 do PL nº 2234, de 2000. O objetivo é adicionar crimes específicos que impediriam uma pessoa de atuar como agente de jogos e apostas. O Senador Mecias de Jesus também é autor da Emenda nº 31, que sugere alterar o art. 33 do PL, adicionando o inciso VIII. O objetivo é incluir crimes específicos que impediriam uma pessoa de tomar posse e exercer cargos em entidades operadoras de jogos e apostas. Os crimes adicionados são: tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, crimes sexuais e terrorismo. Já a Emenda nº 32, proposta pelo mesmo autor, sugere a inclusão de novos artigos ao PL que visam regulamentar e controlar a emissão e o uso de instrumentos financeiros em jogos de azar. Os pontos principais são a sugestão de que o Banco Central do Brasil tenha a competência exclusiva para autorizar a emissão de instrumentos representativos de dinheiro ou valor monetário, como fichas, cartões de jogador, tíquetes e vouchers, tanto físicos quanto digitais. Ainda, sugere-se que a Casa da Moeda do Brasil seja a única entidade autorizada a fabricar ou imprimir os instrumentos físicos utilizados nos jogos de azar, garantindo autenticidade e segurança. Sugere-se ainda que as entidades operadoras de jogos mantenham sistemas de controle que registrem o histórico de movimentação dos instrumentos e que o acesso a esses sistemas seja franqueado ao Banco Central.

A Emenda nº 33, de autoria do Senador Jorge Kajuru, o objetivo da Emenda é ajustar o termo “transações financeiras” para “financiamento”, visando uma definição mais precisa. O objetivo é evitar qualquer forma de financiamento que possa causar endividamento, independentemente do método de pagamento.

A Emenda nº 34 sugere mudanças nos arts. 112 e 113 do PL, para, respectivamente, modificar a pena para exploração de jogos, físicos ou virtuais, sem cumprir os requisitos da lei, de “ prisão ” para “ detenção ”, de 2 a 4 anos, e alterar a pena para o apontamento ou recebimento de apostas dos jogos para “ detenção ”, de 6 meses a 1 ano.

Finalmente, a Emenda nº 35, proposta pelo Senador Mecias de Jesus, sugere alterar o art. 2º do Projeto de Lei nº 2.234 de 2022, com foco em jogos de habilidades mentais. Nesse sentido, sugere-se nova redação para o art. 2º do PL para definir jogos de habilidades mentais como jogos em que o resultado depende principalmente de habilidades como destreza, perícia, inteligência e conhecimento, mesmo que haja elementos aleatórios. Adicionalmente, sugere-se no § 2º ao art. 2º que o Ministério da Fazenda terá a autoridade para regulamentar a exploração e organização desses jogos, seguindo diretrizes específicas de legislação própria.

## 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, de competência da União. Considerando esse dispositivo e o rito ordinário de tramitação legislativa, cabe a este Parecer opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito da Proposição ora em tela.

Quanto à constitucionalidade, a Proposição se atém aos requisitos formais e materiais.

Pelo inciso XX do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios. Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), expresso na Súmula Vinculante nº 2, os bingos e as loterias são um tipo de sorteio, logo compete a União legislar sobre a matéria e, conforme o *caput* do art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre as matérias de competência da União que não tenham iniciativa privativa. Como a matéria não consta no rol de iniciativa privativa do Poder Executivo, definido pelo § 1º do art. 61 da CF, então não há vício formal.

O PL nº 2234, de 2022, não afronta cláusula pétreia. É importante ressaltar que as motivações normalmente utilizadas para se contrapor à liberação dos jogos de azar no Brasil não são aptas a caracterizar a incompatibilidade da Proposição com a Carta Magna. Em relação à suposta ofensa à moral e aos bons costumes, trata-se de conceito jurídico indeterminado. Ademais, as motivações religiosas eventualmente levantadas

não possuem força para se contrapor à regulamentação do tema, uma vez que, como regra, ninguém pode ser privado no País de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política (art. 5º, VIII, CF), sendo vedado ao Estado estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público (art. 19, I, CF). Por outro lado, está claro na Carta Magna que a ordem econômica deve ser regida pelos princípios da livre iniciativa e da valorização do trabalho (art. 170, caput, CF). Logo, opinamos pela constitucionalidade material.

A juridicidade do projeto também resta atendida, não havendo ofensa a princípios jurídicos nem antinomias com as demais leis em vigor que não possam ser resolvidas pelos critérios de hierarquia, anterioridade e especialidade, nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). Ademais, o art. 121 do PL nº 2234, de 2022, previne que haja futuras antinomias, revogando expressamente dispositivos incompatíveis com o novo regramento proposto.

A matéria atende à regimentalidade, uma vez que sua tramitação e sua apreciação estão sendo feitas conforme as disposições do RISF.

A Proposição se atém à técnica legislativa, sendo apresentada em forma articulada (artigos, parágrafos, incisos e alíneas) e estruturado em: parte preliminar, com epígrafe, ementa, preâmbulo, enunciado do objeto e âmbito de aplicação; parte normativa, com as normas de conteúdo substantivo; e parte final, com as medidas necessárias à implementação das normas substantivas, as disposições transitórias, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação; além de observar as demais regras de redação legislativa, tudo conforme a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, o principal benefício do PL nº 2234, de 2022, é permitir que uma atividade econômica que já é praticada mesmo na contravenção passe ao controle do Estado, mitigando eventuais vínculos entre os jogos de azar e o crime organizado.

Utilizando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o jurista Felipe Santa Cruz e o professor Pedro Trengrouse asseveraram que o mercado de jogos e apostas (legais ou ilegais) movimentou R\$ 50 bilhões em 2014. No caso das espécies contempladas pelo PL, o jogo do bicho

movimentou cerca de R\$ 3 bilhões; os cassinos, R\$ 3 bilhões; os bingos, R\$ 2,35 bilhões; e o turfe, R\$ 300 milhões.

Já o Instituto Jogo Legal estimou que o jogo do bicho movimentou, em 2014, R\$ 12 bilhões, valor semelhante ao que a Loterias Caixa arrecadaram naquele ano (R\$ 12,1 bilhões). Além do jogo do bicho, o Instituto estimou movimentação financeira de R\$ 3,6 bilhões em máquinas caça-níqueis; R\$ 1,3 bilhões em bingos; e R\$ 2 bilhões em apostas na internet.

Comparando ambas as estimativas, conclui-se que, apesar da divergência quanto aos resultados do jogo do bicho, elas concordam que o mercado de jogos de azar no Brasil é relevante, haja vista ter movimentado um valor entre R\$ 8,6 bilhões e R\$ 18,9 bilhões em 2014. Atualizando esse montante à taxa de inflação calculada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período, o mercado de jogos de azar movimentaria de R\$ 14,34 bilhões a R\$ 31,5 bilhões em 2023. Ou seja, mesmo na contravenção, os jogos de azar já constituem uma atividade econômica relevante e, como tal, devem estar sujeitos à regulamentação pelo Estado. Por isso, a Proposição merece prosperar.

Ademais, as regras propostas pelo PL nº 2234, de 2022, definem limites estritos à quantidade numérica de estabelecimentos comerciais que ofereçam cassinos, bingos, vídeo-bingos, jogos do bicho e turfe, o que facilita a fiscalização pelo Ministério da Fazenda e permite o maior controle do Estado de eventuais externalidades negativas. Entre as externalidades possíveis, podemos citar a compulsão por jogos de azar – ludopatia. Contudo, apesar de ser uma possibilidade, negar a existência do problema e a realidade que é a prática de jogos de azar no Brasil não vai contribuir para a redução do problema. Efetivamente, a regulamentação do mercado abre caminho para que a ludopatia seja tratada como verdadeiro problema de saúde pública, com o direcionamento de parte da arrecadação para mitigar essa externalidade negativa. Em artigo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominado “Legalização dos cassinos e desenvolvimento regional”, o pesquisador Christiano Penna mostra como a legalização dos cassinos em *resorts* pode estimular o desenvolvimento regional ao estimular o turismo e os investimentos no setor de hotelaria, ao mesmo tempo em que mitiga o problema da ludopatia, haja vista a atração de turistas estrangeiros.

Concluímos que o PL nº 2234, de 2022, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. Ademais, é uma Proposição meritória, haja vista que estabelece normas claras

para uma atividade econômica relevante que hoje está à margem da supervisão estatal, sendo de interesse público regular essa atividade com rigor para evitar excessos, externalidades negativas e sua associação com o crime organizado.

A Emenda nº 14, de autoria do Senador Ângelo Coronel, sugere ajustes no § 2º do art. 50 do Projeto, traz importante adequação de forma a garantir a maior participação do setor hoteleiro, somos favoráveis na forma de ajuste redacional.

A Emenda nº 24 – CCJ, de autoria do Senador Alessandro Vieira, traz uma importante contribuição sem alterar a essência do art. 89 do projeto. Pelo que se infere do caput desse dispositivo, a intenção não é exaurir os procedimentos a serem adotados para prevenir a lavagem de dinheiro, muito pelo contrário, o art. 89 traz um rol exemplificativo. Assim, a referida emenda apenas deixa claro que as obrigações e penalidades previstas na Lei de Antilavagem de Dinheiro também se aplicam às atividades reguladas pelo PL.

A previsão disposta na Emenda nº 31 - CCJ, de autoria do Senador Mecias de Jesus, é muito bem-vinda. Os crimes relacionados com lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, exploração de prostituição e terrorismo movimentam bens e valores significativos. É comum que criminosos tentem converter o proveito dessas atividades criminosas em ativos lícitos. A exploração de jogos de chance e aposta, por sua vez, se desvirtuada, é campo fértil para essa finalidade. Assim, impedir que pessoas condenadas por tais crimes assumam cargos em órgãos estatutários das entidades operadoras de jogos e apostas é medida que contribui para que a exploração de jogos de chance e aposta não seja corrompida. É uma previsão que, portanto, confere mais segurança ao regular funcionamento de tais atividades.

Em relação à Emenda nº 33 – CCJ, de autoria do Senador Jorge Kajuru, somos pelo acatamento. O objetivo da Emenda é ajustar o termo “transações financeiras” para “financiamento”, visando uma definição mais precisa. O objetivo é evitar qualquer forma de financiamento que possa causar endividamento, independentemente do método de pagamento. Em resumo, trata-se de emenda de redação destinada a clarificar e aprimorar o texto original, garantindo maior precisão, consistência terminológica e organização sem alterar o mérito ou o conteúdo substantivo do texto original.

Quanto à Emenda nº 34 – CCJ, de autoria do Senador Fabiano Contarato, entendemos que deve ser acatada. De fato, a expressão “prisão” não é utilizada como modalidade de pena imposta para quem comete crime. Nessas

situações, tanto o Decreto-Lei nº 3.914, de 1941 - Lei de introdução do Código Penal-, em seu art. 1º, como o próprio Código Penal, em seu art. 33, preveem que, quando é imposta pena privativa de liberdade, o crime é punido com pena de reclusão ou detenção. E no caso dos arts. 112 e 113, tipos penais que criminalizam condutas de baixa gravidade, a previsão da pena de “detenção” se mostrou adequada e proporcional. Assim, a emenda apresentada ajusta a redação do PL, quando substitui a expressão “prisão” por “detenção” nos arts. 112 e 113.

Após uma análise cuidadosa das demais Emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 2234, de 2022, concluímos que elas não contribuem para o aprimoramento do Projeto.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação à técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2234, de 2022. Quanto ao mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2234, de 2022, com a rejeição das Emendas nºs 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, e 35 e aprovação das Emendas 14, 24, 31, 33 e 34:

#### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº - CCJ**

Dê-se ao parágrafo 2º do art. 50 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 50.....

.....  
§2º Os cassinos deverão funcionar em complexos integrados de lazer ou embarcações especificamente destinados a esse fim.”

#### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº - CCJ**

Acrescente-se parágrafo único ao art. 89 do Projeto, com a seguinte redação:

“Art. 89. ....

.....

Parágrafo único. Aplicam-se as obrigações e penalidades previstas na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, às atividades reguladas por esta Lei.”

### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº - CCJ**

O art. 33 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII, excluindo-se o conectivo “e” do inciso VI e substituindo-se o ponto final do inciso VII por “; e”:

“Art. 33. ....

.....  
VIII - não tenha sido condenado pelos crimes dos art. 33 a 37 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, referido na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, dos arts. 218-B, 228, 229, 230, 231 e 231-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dos previstos na Lei de Terrorismo, Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989.”

### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº - CCJ**

Dê-se ao art. 116 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 116. Permitir ou autorizar, deliberadamente, sob qualquer forma, financiamento 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:

I – Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 7 (sete) anos.”

### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº - CCJ**

Dê-se aos arts. 112 e 113 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 112. Explorar qualquer espécie e forma de jogo, físico ou virtual, inclusive por meio de máquinas de jogo e aposta, sítio eletrônico ou aplicações na internet, sem o atendimento dos requisitos desta Lei: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

”

---

“Art. 113. Fazer o apontamento ou receber as apostas dos jogos:  
Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

## **COMPLEMENTO DE VOTO AO PARECER EMITIDO AO PL Nº 2234/2022**

Da 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 **IRAJÁ**

### **I – RELATÓRIO**

Em complementação ao parecer apresentado no dia 24/04/2024, a fim de aprimorar o Projeto de Lei (PL) nº 2234/2022, faremos análise das emendas apresentadas posteriormente:

A Emenda nº 5, do Senador Jorge Kajuru, propõe alocar 4% da arrecadação do “Cide-Jogos” para o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol).

A Emenda nº 6, apresentada pelo Senador Mecias de Jesus, propõe que 30% da arrecadação da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS proveniente da exploração de jogos e apostas seja destinada aos sistemas públicos de saúde. Os recursos seriam especificamente alocados para financiar programas e ações de saúde relacionados à ludopatia, incluindo prevenção, conscientização e pesquisas médicas.

A Emenda nº 7, também do Senador Mecias de Jesus, visa impedir que pessoas que tomaram empréstimo ou financiamento nos últimos 90 dias participem de jogos e apostas. As instituições financeiras devem fornecer

ferramentas de consulta para operadoras de jogos verificar se os apostadores estão dentro do critério de exclusão.

A Emenda nº 8, do mesmo autor, sugere a inclusão do § 4º no art. 103 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, especificando a destinação dos recursos para garantir que no mínimo 10% dos recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) sejam destinados a estudantes das populações do campo, povos originários, incluindo indígenas, e quilombolas.

A Emenda nº 9, apresentada pelo Senador Mecias de Jesus, A emenda proposta pelo Senador Mecias de Jesus, sugere alterar o art. 80 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, adicionando dois novos parágrafos para proibir a veiculação de publicidade ou propaganda comercial de jogos e apostas em escolas, universidades e outras instituições de ensino e exigir que qualquer tipo de publicidade ou propaganda em meios de comunicação, físicos ou virtuais, contenha o aviso de classificação indicativa da faixa etária direcionada, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

A Emenda 10, do mesmo autor, sugere alterações no art. 49 do PL. As alterações têm como objetivo permitir que qualquer pessoa possa se inscrever voluntariamente no Registro Nacional de Proibidos (Renapro), com a liberdade de estabelecer o período de inclusão. Também objetiva facilitar para que a pessoa inscrita possa obter uma certidão pela internet, atestando sua inclusão no Renapro, sujeita à confirmação de autenticidade. Ainda, objetiva esclarecer que instituições financeiras e de concessão de crédito podem exigir a certidão do Renapro como parte dos procedimentos de concessão de crédito. Ainda entre os objetivos, determinar que empresas podem exigir a certidão do Renapro como parte dos procedimentos de contratação e manutenção de emprego, conforme a Consolidação das Leis do Trabalho.

A Emenda nº 11, também do Senador Mecias de Jesus, visa adicionar o § 2º alterar ao art. 84 do Projeto de Lei nº 2.234 de 2022, para estabelecer a obrigação das entidades operadoras de jogos e apostas de entrar em contato com o jogador e apostador a cada quinze dias, informando sobre a obtenção do prêmio e os procedimentos para o recebimento.

A Emenda 12, do mesmo autor, sugere alterar o art. 109 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, com o objetivo de fixar um piso (alíquota mínima) de 7% para a Cide-Jogos.

A Emenda nº 13, de autoria do Senador Ângelo Coronel, sugere a alteração do art. 102 do PL para especificar que o produto da arrecadação dos jogos e apostas, após o pagamento de prêmios e impostos, segue as mesmas destinações do § 1º-A do inciso V do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Propõe também a supressão dos artigos 103 a 109 do PL em análise.

A Emenda nº 14, também do Senador Ângelo Coronel, sugere alterar o § 2º do art. 50 do Projeto, especificando que os cassinos devem operar em complexos integrados de lazer ou em embarcações.

A Emenda nº 15, do mesmo autor, propõe alterar o art. 45 do Projeto de Lei. O objetivo é modificar a redação para estabelecer que as máquinas eletrônicas de jogo e aposta sejam exploradas por meio de negociação livre entre a empresa locadora e o estabelecimento de bingo ou cassino. A negociação seria baseada em uma comissão sobre a receita bruta, calculada pela diferença entre o total de apostas efetuadas e o total de prêmios pagos.

As Emendas nºs 16, 17 e 18 são de autoria do Senador Mecias de Jesus. A Emenda nº 16 sugere alterações nos seguintes dispositivos:

Art. 47: adiciona parágrafos que proíbem o acesso de pessoas sob influência de álcool ou substâncias psicoativas e a comercialização de bebidas alcoólicas ou substâncias psicoativas dentro dos recintos de jogos e apostas.

Art. 50: inclui um novo parágrafo aplicando as restrições do art. 47 aos cassinos, especificamente ao ambiente físico interior.

Art. 59: estende as mesmas restrições do art. 47 às salas próprias de jogo de bingo.

Art. 68: aplica as restrições do art. 47 às salas próprias de jogo do bicho.

O objetivo dessas alterações é prevenir problemas associados à combinação de jogos de azar com o consumo de álcool e outras substâncias psicoativas, como comportamentos de risco, perdas financeiras descontroladas, e impactos negativos na saúde mental e física, além de relações pessoais e

profissionais. A Emenda também estabelece a obrigatoriedade de testes de alcoolemia e toxicológicos para os frequentadores desses ambientes.

A Emenda nº 17 sugere alterar os arts. 218-B, 228, 229 e 230 do Código Penal para aumentar a pena em um terço se os crimes tipificados nesses artigos ocorrerem em complexos de lazer ou embarcações com cassinos. O objetivo dessas alterações é estabelecer penas mais severas para a prostituição, incluindo a exploração sexual infantil, e para o rufianismo (atividades de “cafetões” ou “cafetinas”) que possam ocorrer dentro de complexos de lazer ou embarcações onde funcionem cassinos.

A Emenda nº 18 sugere alterações no art. 18 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. As alterações visam regulamentar o uso de *streaming* por plataformas de apostas esportivas. A Emenda permite que operadores de apostas transmitam eventos esportivos nacionais ao vivo em suas plataformas, com a condição de que o serviço seja disponibilizado apenas para usuários cadastrados. Estabelece também requisitos técnicos para a transmissão, como o tamanho máximo da tela para a exibição do vídeo e a taxa de transmissão máxima de 730 kbps. Além disso, proíbe a inclusão de publicidade, anúncios, patrocínios ou promoção de terceiros durante a exibição ao vivo dos eventos esportivos.

As Emenda nºs 19 a 29 são de autoria do Senador Alessandro Vieira.

A Emenda nº 19 prevê a supressão do parágrafo único do art. 29 do Projeto de Lei. A razão para esta supressão é que as atividades de videobingo, bingo e jogo do bicho só devem ser iniciadas após a devida regulamentação.

A Emenda nº 20 sugere alterações no PL em análise, especificamente a supressão dos arts. 38 e 77. Propõe também uma nova redação para o art. 78, que trata da proibição da publicidade e propaganda comercial de jogos e apostas em todo o território nacional. A justificativa para as alterações é a preocupação com o risco de endividamento e ludopatia, sugerindo regras similares às aplicadas à publicidade de cigarros.

A Emenda nº 21 sugere a adição do inciso IX ao art. 4º do Projeto de Lei nº 2234, de 2022 para garantir a elaboração e publicação de estudos para avaliar os impactos socioeconômicos da atividade de jogos e apostas.

A Emenda nº 22 sugere alterações no artigo 101 do Projeto de Lei para instituir a criação da Taxa de Fiscalização de Jogos e Apostas (Tafija), que incidiria sobre a arrecadação trimestral das apostas. A taxa é baseada no volume de apostas, refletindo o custo da atividade fiscalizadora. Define com contribuintes as entidades operadoras de jogos e apostas. Os valores da taxa serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro índice substituto.

A Emenda nº 23 propõe nova redação para o art. 70 do PL determinando que o estabelecimento credenciado a exercer a atividade de exploração de jogo do bicho deverá proceder à identificação de todos os jogadores.

A Emenda nº 24 altera o art. 89 do PL por meio da inclusão de um parágrafo único que estabelece a aplicação das obrigações e penalidades da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, às atividades reguladas pela nova lei. A emenda visa esclarecer que as disposições da dessa Lei são aplicáveis.

A Emenda nº 25 sugere a adição do artigo 55-1 ao Projeto de Lei com o objetivo de conceder ao Poder Executivo a autoridade para permitir a exploração de jogos de fortuna em cassinos em até 67 estabelecimentos credenciados localizados em complexos integrados de lazer, polos ou destinos turísticos, e em embarcações fluviais e marítimas.

A Emenda nº 26 sugere alterações no artigo 95 do Projeto de Lei: alteração do inciso VII para reforçar a penalidade para o descumprimento de normas legais e regulamentares que devem ser fiscalizadas pelo órgão administrativo; e inclusão dos incisos VIII e IX para, respectivamente, penalizar a veiculação de publicidade ou propaganda comercial que esteja em desacordo com a lei e obrigar a veiculação da mensagem de aviso sobre os riscos e transtornos associados a jogos e apostas, conforme mencionado no inciso V do art. 76 do PL.

A Emenda nº 27 sugere alterar o Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, acrescentando o § 4º ao art. 96 do Projeto para incluir as sanções previstas nos incisos III a VII do *caput* do artigo no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), conforme a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

A Emenda nº 28 altera o parágrafo único do art. 99 do Projeto de Lei para que a multa aplicada pelo não atendimento às medidas cautelares seja baseada na capacidade econômica do infrator.

A Emenda nº 29 sugere a supressão do parágrafo único do art. 97 do Projeto.

A Emenda nº 30, do Senador Mecias de Jesus, sugere a adição do inciso III ao art. 20 do PL nº 2234, de 2000. O objetivo é adicionar crimes específicos que impediriam uma pessoa de atuar como agente de jogos e apostas. O Senador Mecias de Jesus também é autor da Emenda nº 31, que sugere alterar o art. 33 do PL, adicionando o inciso VIII. O objetivo é incluir crimes específicos que impediriam uma pessoa de tomar posse e exercer cargos em entidades operadoras de jogos e apostas. Os crimes adicionados são: tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, crimes sexuais e terrorismo. Já a Emenda nº 32, proposta pelo mesmo autor, sugere a inclusão de novos artigos ao PL que visam regulamentar e controlar a emissão e o uso de instrumentos financeiros em jogos de azar. Os pontos principais são a sugestão de que o Banco Central do Brasil tenha a competência exclusiva para autorizar a emissão de instrumentos representativos de dinheiro ou valor monetário, como fichas, cartões de jogador, tíquetes e vouchers, tanto físicos quanto digitais. Ainda, sugere-se que a Casa da Moeda do Brasil seja a única entidade autorizada a fabricar ou imprimir os instrumentos físicos utilizados nos jogos de azar, garantindo autenticidade e segurança. Sugere-se ainda que as entidades operadoras de jogos mantenham sistemas de controle que registrem o histórico de movimentação dos instrumentos e que o acesso a esses sistemas seja franqueado ao Banco Central.

A Emenda nº 33, de autoria do Senador Jorge Kajuru, o objetivo da Emenda é ajustar o termo “transações financeiras” para “financiamento”, visando uma definição mais precisa. O objetivo é evitar qualquer forma de financiamento que possa causar endividamento, independentemente do método de pagamento.

A Emenda nº 34 sugere mudanças nos arts. 112 e 113 do PL, para, respectivamente, modificar a pena para exploração de jogos, físicos ou virtuais, sem cumprir os requisitos da lei, de “ prisão ” para “ detenção ”, de 2 a 4 anos, e alterar a pena para o apontamento ou recebimento de apostas dos jogos para “ detenção ”, de 6 meses a 1 ano.

A Emenda nº 35, proposta pelo Senador Mecias de Jesus, sugere alterar o art. 2º do Projeto de Lei nº 2.234 de 2022, com foco em jogos de habilidades mentais. Nesse sentido, sugere-se nova redação para o art. 2º do PL para definir jogos de habilidades mentais como jogos em que o resultado depende principalmente de habilidades como destreza, perícia, inteligência e conhecimento, mesmo que haja elementos aleatórios. Adicionalmente, sugere-se no § 2º ao art. 2º que o Ministério da Fazenda terá a autoridade para regulamentar a exploração e organização desses jogos, seguindo diretrizes específicas de legislação própria.

As emendas nº 36, 37 e 38 são de autoria do Senador Ângelo Coronel.

A emenda nº 36 sugere alterações no art. 50 com nova redação ao §1º e supressão dos §§ 2º a 5º; nova redação ao art. 51; supressão do art. 52 e nova redação ao art. 53. O objetivo dessas alterações é permitir a instalação de cassinos sem restrições territoriais, quantitativas ou definição de estrutura e espaço físico.

A Emenda 37 sugere alterações nos arts 2º, 8º, 18, 19, 43 e 47 e a supressão do art. 57, com o objetivo de permitir que as entidades turísticas possam também explorar máquinas de jogos e de apostas e as máquinas caça-níqueis possam ser instaladas em estabelecimentos além dos previstos nesta lei.

A Emenda 38 sugere alterações no art 60, § 1º e supressão do §2º; e supressão dos arts 61 e 63, com o objetivo de permitir que as casas de bingo possam explorar jogos de cassino e jogos online, sem limitação de quantidade de estabelecimentos por habitantes e da estrutura de espaço físico.

## 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, de competência da União. Considerando esse dispositivo e o rito ordinário de tramitação legislativa, cabe a este Parecer

opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito da Proposição ora em tela.

Quanto à constitucionalidade, a Proposição se atém aos requisitos formais e materiais.

Pelo inciso XX do art. 22 da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios. Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), expresso na Súmula Vinculante nº 2, os bingos e as loterias são um tipo de sorteio, logo compete a União legislar sobre a matéria e, conforme o *caput* do art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre as matérias de competência da União que não tenham iniciativa privativa. Como a matéria não consta no rol de iniciativa privativa do Poder Executivo, definido pelo § 1º do art. 61 da CF, então não há vício formal.

O PL nº 2234, de 2022, não afronta cláusula pétreia. É importante ressaltar que as motivações normalmente utilizadas para se contrapor à liberação dos jogos de azar no Brasil não são aptas a caracterizar a incompatibilidade da Proposição com a Carta Magna. Em relação à suposta ofensa à moral e aos bons costumes, trata-se de conceito jurídico indeterminado. Ademais, as motivações religiosas eventualmente levantadas não possuem força para se contrapor à regulamentação do tema, uma vez que, como regra, ninguém pode ser privado no País de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política (art. 5º, VIII, CF), sendo vedado ao Estado estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público (art. 19, I, CF). Por outro lado, está claro na Carta Magna que a ordem econômica deve ser regida pelos princípios da livre iniciativa e da valorização do trabalho (art. 170, *caput*, CF). Logo, opinamos pela constitucionalidade material.

A juridicidade do projeto também resta atendida, não havendo ofensa a princípios jurídicos nem antinomias com as demais leis em vigor que não possam ser resolvidas pelos critérios de hierarquia, anterioridade e especialidade, nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). Ademais, o art. 121 do PL nº 2234, de 2022, previne que haja futuras antinomias, revogando expressamente dispositivos incompatíveis com o novo regramento proposto.

A matéria atende à regimentalidade, uma vez que sua tramitação e sua apreciação estão sendo feitas conforme as disposições do RISF.

A Proposição se atém à técnica legislativa, sendo apresentada em forma articulada (artigos, parágrafos, incisos e alíneas) e estruturado em: parte preliminar, com epígrafe, ementa, preâmbulo, enunciado do objeto e âmbito de aplicação; parte normativa, com as normas de conteúdo substantivo; e parte final, com as medidas necessárias à implementação das normas substantivas, as disposições transitórias, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação; além de observar as demais regras de redação legislativa, tudo conforme a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, o principal benefício do PL nº 2234, de 2022, é permitir que uma atividade econômica que já é praticada mesmo na contravenção passe ao controle do Estado, mitigando eventuais vínculos entre os jogos de azar e o crime organizado.

Utilizando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o jurista Felipe Santa Cruz e o professor Pedro Trengrouse asseveraram que o mercado de jogos e apostas (legais ou ilegais) movimentou R\$ 50 bilhões em 2014. No caso das espécies contempladas pelo PL, o jogo do bicho movimentou cerca de R\$ 3 bilhões; os cassinos, R\$ 3 bilhões; os bingos, R\$ 2,35 bilhões; e o turfe, R\$ 300 milhões.

Já o Instituto Jogo Legal estimou que o jogo do bicho movimentou, em 2014, R\$ 12 bilhões, valor semelhante ao que a Loterias Caixa arrecadaram naquele ano (R\$ 12,1 bilhões). Além do jogo do bicho, o Instituto estimou movimentação financeira de R\$ 3,6 bilhões em máquinas caça-níqueis; R\$ 1,3 bilhões em bingos; e R\$ 2 bilhões em apostas na internet.

Comparando ambas as estimativas, conclui-se que, apesar da divergência quanto aos resultados do jogo do bicho, elas concordam que o mercado de jogos de azar no Brasil é relevante, haja vista ter movimentado um valor entre R\$ 8,6 bilhões e R\$ 18,9 bilhões em 2014. Atualizando esse montante à taxa de inflação calculada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período, o mercado de jogos de azar movimentaria de R\$ 14,34 bilhões a R\$ 31,5 bilhões em 2023. Ou seja, mesmo na contravenção, os jogos de azar já constituem uma atividade econômica relevante e, como tal, devem estar sujeitos à regulamentação pelo Estado. Por isso, a Proposição merece prosperar.

Ademais, as regras propostas pelo PL nº 2234, de 2022, definem limites estritos à quantidade numérica de estabelecimentos comerciais que ofereçam cassinos, bingos, vídeo-bingos, jogos do bicho e turfe, o que facilita a fiscalização pelo Ministério da Fazenda e permite o maior controle do Estado de eventuais externalidades negativas. Entre as externalidades possíveis, podemos citar a compulsão por jogos de azar – ludopatia. Contudo, apesar de ser uma possibilidade, negar a existência do problema e a realidade que é a prática de jogos de azar no Brasil não vai contribuir para a redução do problema. Efetivamente, a regulamentação do mercado abre caminho para que a ludopatia seja tratada como verdadeiro problema de saúde pública, com o direcionamento de parte da arrecadação para mitigar essa externalidade negativa. Em artigo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominado “Legalização dos cassinos e desenvolvimento regional”, o pesquisador Christiano Penna mostra como a legalização dos cassinos em *resorts* pode estimular o desenvolvimento regional ao estimular o turismo e os investimentos no setor de hotelaria, ao mesmo tempo em que mitiga o problema da ludopatia, haja vista a atração de turistas estrangeiros.

Concluímos que o PL nº 2234, de 2022, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. Ademais, é uma Proposição meritória, haja vista que estabelece normas claras para uma atividade econômica relevante que hoje está à margem da supervisão estatal, sendo de interesse público regular essa atividade com rigor para evitar excessos, externalidades negativas e sua associação com o crime organizado.

A Emenda nº 14, de autoria do Senador Ângelo Coronel, sugere ajustes no § 2º do art. 50 do Projeto, traz importante adequação de forma a garantir a maior participação do setor hoteleiro, somos favoráveis na forma de ajuste redacional.

A Emenda nº 24 – CCJ, de autoria do Senador Alessandro Vieira, traz uma importante contribuição sem alterar a essência do art. 89 do projeto. Pelo que se infere do caput desse dispositivo, a intenção não é exaurir os procedimentos a serem adotados para prevenir a lavagem de dinheiro, muito pelo contrário, o art. 89 traz um rol exemplificativo. Assim, a referida emenda apenas deixa claro que as obrigações e penalidades previstas na Lei de Antilavagem de Dinheiro também se aplicam às atividades reguladas pelo PL.

A previsão disposta na Emenda nº 31 - CCJ, de autoria do Senador Mecias de Jesus, é muito bem-vinda. Os crimes relacionados com lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, exploração de prostituição e terrorismo

movimentam bens e valores significativos. E é comum que criminosos tentem converter o proveito dessas atividades criminosas em ativos lícitos. A exploração de jogos de chance e aposta, por sua vez, se desvirtuada, é campo fértil para essa finalidade. Assim, impedir que pessoas condenadas por tais crimes assumam cargos em órgãos estatutários das entidades operadoras de jogos e apostas é medida que contribui para que a exploração de jogos de chance e aposta não seja corrompida. É uma previsão que, portanto, confere mais segurança ao regular funcionamento de tais atividades.

Em relação à Emenda nº 33 – CCJ, de autoria do Senador Jorge Kajuru, somos pelo acatamento. O objetivo da Emenda é ajustar o termo “transações financeiras” para “financiamento”, visando uma definição mais precisa. O objetivo é evitar qualquer forma de financiamento que possa causar endividamento, independentemente do método de pagamento. Em resumo, trata-se de emenda de redação destinada a clarificar e aprimorar o texto original, garantindo maior precisão, consistência terminológica e organização sem alterar o mérito ou o conteúdo substantivo do texto original.

Quanto à Emenda nº 34 – CCJ, de autoria do Senador Fabiano Contarato, entendemos que deve ser acatada. De fato, a expressão “prisão” não é utilizada como modalidade de pena imposta para quem comete crime. Nessas situações, tanto o Decreto-Lei nº 3.914, de 1941 - Lei de introdução do Código Penal-, em seu art. 1º, como o próprio Código Penal, em seu art. 33, preveem que, quando é imposta pena privativa de liberdade, o crime é punido com pena de reclusão ou detenção. E no caso dos arts. 112 e 113, tipos penais que criminalizam condutas de baixa gravidade, a previsão da pena de “detenção” se mostrou adequada e proporcional. Assim, a emenda apresentada ajusta a redação do PL, quando substitui a expressão “prisão” por “detenção” nos arts. 112 e 113.

Após uma análise cuidadosa das demais Emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 2234, de 2022, concluímos que elas não contribuem para o aprimoramento do Projeto.

### III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação à técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2234, de 2022. Quanto ao mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2234, de 2022, com a rejeição das Emendas nºs 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16,

17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 35, 36, 37 e 38 e aprovação das Emendas 14, 24, 31, 33 e 34:

### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº 40 - CCJ**

Dê-se ao parágrafo 2º do art. 50 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 50.....  
.....

§2º Os cassinos deverão funcionar em complexos integrados de lazer ou embarcações especificamente destinados a esse fim.”

### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº 41 - CCJ**

Acrescente-se parágrafo único ao art. 89 do Projeto, com a seguinte redação:

“Art. 89. ....  
.....

Parágrafo único. Aplicam-se as obrigações e penalidades previstas na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, às atividades reguladas por esta Lei.”

### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº 42- CCJ**

O art. 33 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII, excluindo-se o conectivo “e” do inciso VI e substituindo-se o ponto final do inciso VII por “; e”:

“Art. 33. ....  
.....

VIII - não tenha sido condenado pelos crimes dos art. 33 a 37 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, referido na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, dos arts. 218-B, 228, 229, 230, 231 e 231-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dos previstos na Lei de Terrorismo, Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989.”

## **EMENDA DE REDAÇÃO N° 43 - CCJ**

Dê-se ao art. 116 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 116. Permitir ou autorizar, deliberadamente, sob qualquer forma, financiamento 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:

I – Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 7 (sete) anos.”

## **EMENDA DE REDAÇÃO N° 44 - CCJ**

Dê-se aos arts. 112 e 113 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 112. Explorar qualquer espécie e forma de jogo, físico ou virtual, inclusive por meio de máquinas de jogo e aposta, sítio eletrônico ou aplicações na internet, sem o atendimento dos requisitos desta Lei: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

.....”

“Art. 113. Fazer o apontamento ou receber as apostas dos jogos: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****22ª, Extraordinária****Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

<b>Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
DAVI ALCOLUMBRE	<b>PRESENTE</b>	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	<b>PRESENTE</b>
SÉRGIO MORO	<b>PRESENTE</b>	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	<b>PRESENTE</b>
MARCÍO BITTAR	<b>PRESENTE</b>	3. ALAN RICK	<b>PRESENTE</b>
EDUARDO BRAGA	<b>PRESENTE</b>	4. GIORDANO	
RENAN CALHEIROS		5. EFRAIM FILHO	
JADER BARBALHO	<b>PRESENTE</b>	6. MARCELO CASTRO	<b>PRESENTE</b>
ORIOVISTO GUIMARÃES	<b>PRESENTE</b>	7. IZALCI LUCAS	<b>PRESENTE</b>
MARCOS DO VAL	<b>PRESENTE</b>	8. CID GOMES	<b>PRESENTE</b>
WEVERTON	<b>PRESENTE</b>	9. CARLOS VIANA	<b>PRESENTE</b>
PLÍNIO VALÉRIO	<b>PRESENTE</b>	10. ZEQUINHA MARINHO	<b>PRESENTE</b>
ALESSANDRO VIEIRA	<b>PRESENTE</b>	11. JAYME CAMPOS	<b>PRESENTE</b>

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
OMAR AZIZ	<b>PRESENTE</b>	1. ZENAIDE MAIA	<b>PRESENTE</b>
ANGELO CORONEL	<b>PRESENTE</b>	2. IRAJÁ	<b>PRESENTE</b>
OTTO ALENCAR	<b>PRESENTE</b>	3. VANDERLAN CARDOSO	<b>PRESENTE</b>
ELIZIANE GAMA		4. MARA GABRILLI	
LUCAS BARRETO	<b>PRESENTE</b>	5. DANIELLA RIBEIRO	
FABIANO CONTARATO	<b>PRESENTE</b>	6. JAQUES WAGNER	<b>PRESENTE</b>
ROGÉRIO CARVALHO	<b>PRESENTE</b>	7. HUMBERTO COSTA	
JANAÍNA FARIAS	<b>PRESENTE</b>	8. TERESA LEITÃO	<b>PRESENTE</b>
ANA PAULA LOBATO	<b>PRESENTE</b>	9. JORGE KAJURU	<b>PRESENTE</b>

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
FLÁVIO BOLSONARO	<b>PRESENTE</b>	1. ROGERIO MARINHO	<b>PRESENTE</b>
CARLOS PORTINHO	<b>PRESENTE</b>	2. EDUARDO GIRÃO	<b>PRESENTE</b>
MAGNO MALTA	<b>PRESENTE</b>	3. JORGE SEIF	<b>PRESENTE</b>
MARCOS ROGÉRIO	<b>PRESENTE</b>	4. EDUARDO GOMES	<b>PRESENTE</b>

<b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
CIRO NOGUEIRA	<b>PRESENTE</b>	1. TEREZA CRISTINA	<b>PRESENTE</b>
ESPERIDIÃO AMIN	<b>PRESENTE</b>	2. DR. HIRAN	<b>PRESENTE</b>
MECIAS DE JESUS	<b>PRESENTE</b>	3. HAMILTON MOURÃO	<b>PRESENTE</b>

**Não Membros Presentes**

PAULO PAIM  
CLEITINHO  
LAÉRCIO OLIVEIRA

# Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Relatório ao PL 2234/2022

## Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
DAVI ALCOLUMBRE				1. MARCELO CASTRO	X		
SÉRGIO MORO	X			2. JAYME CAMPOS	X		
MARCIO BITTAR				3. CID GOMES	X		
EDUARDO BRAGA				4. GIORDANO			
RENAN CALHEIROS				5. IZALCI LUCAS		X	
JADER BARBALHO				6. VENEZIANO VITAL DO RÉGO			
ORIOVISTO GUIMARÃES		X		7. EFRAIM FILHO			
MARCOS DO VAL		X		8. ALAN RICK			
WEVERTON	X			9. CARLOS VIANA			
PLÍNIO VALÉRIO		X		10. ZEQUINHA MARINHO			
ALESSANDRO VIEIRA		X		11. PROFESSORA DORINHA SEABRA			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OMAR AZIZ	X			1. ZENAIDE MAIA			
ANGELO CORONEL	X			2. IRAJÁ	X		
OTTO ALENCAR				3. VANDERLAN CARDOSO		X	
ELIZIANE GAMA				4. MARA GABRILLI			
LUCAS BARRETO				5. DANIELLA RIBEIRO			
FABIANO CONTARATO	X			6. JAQUES WAGNER	X		
ROGÉRIO CARVALHO	X			7. HUMBERTO COSTA			
JANAÍNA FARIAS		X		8. TERESA LEITÃO			
ANA PAULA LOBATO	X			9. JORGE KAJURU			
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FLÁVIO BOLSONARO		X		1. ROGERIO MARINHO			
CARLOS PORTINHO		X		2. EDUARDO GIRÃO			
MAGNO MALTA		X		3. JORGE SEIF			
MARCOS ROGÉRIO		X		4. EDUARDO GOMES			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIRO NOGUEIRA	X			1. TEREZA CRISTINA	X		
ESPERIDÃO AMIN		X		2. DR. HIRAN			
MECIAS DE JESUS				3. HAMILTON MOURÃO			

Quórum: TOTAL 27

Votação: TOTAL 26 SIM 14 NÃO 12 ABSTENÇÃO 0

\* Presidente não votou

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 19/06/2024

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 2234/2022)**

NA 22<sup>a</sup> REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA, POR 14 VOTOS SIM E 12 VOTOS NÃO, O RELATÓRIO DO SENADOR IRAJÁ, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS NºS 14-CCJ, 24-CCJ, 31-CCJ, 33-CCJ, 34-CCJ, 39-CCJ (CONFORME RELATÓRIO APRESENTADO EM 29/11/2023), E AS EMENDAS 40-CCJ A 44-CCJ (CONFORME COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO APRESENTADA EM 12/06/2024), E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS NºS 1 A 13, 15 A 23, 25 A 30, 32 E 35 A 38.

VOTAM VENCIDOS OS SENADORES ORIOVISTO GUIMARÃES, MARCOS DO VAL, PLÍNO VALÉRIO, ALESSANDRO VIEIRA, JANAÍNA FARIAS, FLÁVIO BOLSONARO, CARLOS PORTINHO, MAGNO MALTA, MARCOS ROGÉRIO, ESPERIDIÃO AMIN, IZALCI LUCAS E VANDERLAN CARDOSO.

19 de junho de 2024

Senador Davi Alcolumbre

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania