

PARECER Nº , DE 2024

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Emendas de Plenário ao Projeto de Lei nº 2.234, de 2022 (PL nº 442, de 1991, na origem), 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

Vêm ao exame do Plenário do Senado Federal as Emendas nºs 45 a 55 – PLEN, apresentadas ao Projeto de Lei (PL) nº 2.234, de 2022 (PL nº 442, de 1991, na 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).*

A proposição já foi apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a qual opinou, na forma do Parecer (SF) nº 58, de 2024, pela sua aprovação, com as **Emendas nºs 14, 24, 31, 33, 34 e 39 a 44-CCJ**.

A Emenda nº 14, 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. Ela amplia a clareza redacional, de modo a esclarecer qual a participação do setor hoteleiro.

A Emenda nº 24, do Senador Alessandro Vieira, 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 dessa Lei são aplicáveis e não altera a essência do art. 89 do projeto. Por conseguinte, a referida emenda apenas deixa claro que as obrigações e penalidades previstas na Lei Antilavagem de Dinheiro também se aplicam às atividades reguladas pelo PL, aprimorando a redação do dispositivo.

A Emenda nº 31, do Senador Mecias de Jesus, altera o art. 33 do PL, adicionando o inciso VIII. Seu 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. Trata-se de uma previsão que confere mais segurança ao regular funcionamento dos jogos de azar.

A Emenda nº 33, do Senador Jorge Kajuru, tem, como objetivo, substituir 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, do Senador Fabiano Contarato, 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. 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 ajusta a redação do PL, quando substitui a expressão “prisão” por “detenção” nos arts. 112 e 113.

A Emenda nº 39 – CCJ ajusta a redação do PL nº 2.234, de 2022, à nova organização ministerial, substituindo as menções ao “Ministério da Economia” por “Ministério da Fazenda”.

Perante o Plenário, o PL nº 2.234, de 2022, recebeu 11 (onze) emendas, que passamos a descrever.

A Emenda nº 45, do Senador Carlos Portinho, altera a redação do inciso II do art. 4º para inserir a cultura como uma das áreas que devem ser fomentadas pelos recursos dos jogos e apostas. Além disso, propõe nova redação ao inciso III do § 2º do art. 103, de modo que os recursos da CIDE-Jogos, destinados ao Fundo Nacional de Cultura, sejam especialmente alocados no Programa de Cultura ao Trabalhador. A Emenda nº 45 propõe a inclusão do art. 199-1 à proposição, que prevê que as multas previstas nos arts. 96 e 99 do PL sejam alocados em esporte e cultura.

A Emenda nº 46, do Senador Izalci Lucas, altera a redação do art. 57 para permitir que máquinas caça-níqueis sejam instaladas em casas lotéricas autorizadas pela Caixa Loterias SA. Também de autoria do Senador Izalci Lucas, a Emenda nº 47 permite que as lotéricas explorem as modalidades de jogos de azar e apostas. As emendas nºs 48, 49 e 50, do mesmo Senador, adequa a redação, respectivamente, dos arts. 7º, 6º e do parágrafo único do art. 1º, a fim de ajustar a redação dos demais dispositivos da proposição às Emendas nºs 46 e 47.

A Emenda nº 51, do Senador Mecias de Jesus, sugere o acréscimo de novos artigos ao PL nº 2.234, de 2022, que criem a Política Nacional de Educação Libertadora do Azar, a fim de conscientizar a população sobre os jogos de azar. No mesmo sentido, a Emenda nº 52, do Senador Mecias de Jesus, propõe a inclusão de dois novos artigos para instituir a Campanha Nacional Janeiro Branco, destinada à conscientização sobre os potenciais malefícios das apostas, e para atribuir ao poder público a competência de promover campanhas educacionais, capacitar profissionais e divulgar material informativo sobre o tema.

A Emenda nº 53, do Senador Mecias de Jesus, propõe novo artigo para que seja obrigatória nos locais de apostas a afixação de cartazes que alertem sobre os malefícios sociais dos jogos de azar. No mesmo sentido, a Emenda nº 54, do Senador Mecias de Jesus, sugere novo artigo para estabelecer a obrigatoriedade de informes publicitários nos locais de jogos de azar alertando sobre a aleatoriedade, a incerteza e a probabilidade de se ganhar.

Por fim, a Emenda nº 55, do Senador Irineu Orth, propõe nova redação ao § 3º do art. 52, permitindo que cidades que detenham o título de patrimônio mundial cultural, natural ou misto também sejam beneficiadas com

a instalação de cassino turístico. No mesmo sentido, acrescenta novo parágrafo ao art. 53, excetua o *caput*, de modo que as limitações fixadas nos seus incisos não se apliquem às cidades que sejam patrimônio cultural.

II – ANÁLISE

Cabe ao Relator designado pelo Presidente desta Casa proferir parecer oral em Plenário sobre as emendas apresentadas perante a Mesa, em substituição à comissão cujo parecer esteja pendente.

Conforme mencionado, a proposição já recebeu parecer favorável da CCJ, o qual concluiu pela sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação à técnica legislativa.

Passamos, assim, à análise das Emendas nºs 45 a 55 – PLEN.

Com relação à Emenda nº 45, consideramos que a cultura já é uma área prioritária definida pelo art. 4º e já recebe recursos da CIDE-Jogos por força do art. 103, inciso III. Embora meritório, não consideramos adequado que o montante da CIDE-Jogos destinado ao Fundo Nacional de Cultura (FNC) seja alocado prioritariamente em apenas um programa, como é o Programa de Cultura ao Trabalhador, que, ademais, já possui fonte e financiamento assegurada. Por isso, essa emenda não merece prosperar. Ademais, não consideramos meritório que a cultura e o esporte sejam financiados com recursos de multas, haja vista que essas constituem uma fonte incerta de recursos e, por isso, não devem financiar políticas públicas que devem ser perenes. Nesse sentido, mesmo que as multas sejam fonte complementar de recursos para essas áreas, a variação de receitas pode prejudicar o adequado planejamento das referidas políticas públicas, logo mais vai prejudicar do que auxiliar os gestores públicos em seu dever de promover a cultura e o esporte.

Quanto às Emendas nº 46 e 47, consideramos que elas desvirtuam o PL nº 2.234, de 2022, visto que se trata de uma proposição conservadora, que permite a exploração de jogos de azar dentro de limites estritos. Ao permitir que as lotéricas explorem essa modalidade de apostas, haveria enorme quantidade de pontos de jogos de azar, o que contraria as limitações e as regras impostas pela proposição. Por conseguinte, somos pela rejeição das Emendas nº 46 e 47. Como as Emendas nº 48, 49 e 50, do Senador Izalci Lucas, adequam o texto à permissão trazidas pelas Emendas nº 46 e 47, devem ser igualmente rejeitadas.

As Emendas nº 51 e 52, do Senador Mecias de Jesus, são louváveis, pois demonstram a preocupação do legislador com externalidades negativas do projeto. Apesar disso, a criação de políticas públicas educativas ou de campanhas de conscientização são uma atribuição precípua do Poder Executivo, logo é mais adequado relegar ao regulamento sua criação. Tendo em vista as atualizações frequentes de tal política pública, optamos por rejeitar ambas as emendas, de modo a não gerar a ossificação da política pública de conscientização a ser criada futuramente, conforme o julgamento de mérito e oportunidade do Executivo. No mesmo sentido, somos pela rejeição das Emendas nº 53 e 54, pois a criação de regras de publicidade sobre os riscos dos jogos de azar é matéria a ser normatizada em regulamento, ou seja, trazer esses dispositivos em projeto de lei ordinária não é a forma normativa mais adequada.

Acatamos parcialmente a Emenda nº 55, do Senador Irineu Orth, pois ela reflete um ajuste redacional compatível com o espírito da proposição, pois, de fato, não faz sentido permitir que os cassinos turísticos sejam instalados apenas em cidades consideradas patrimônio natural, excluindo as que sejam patrimônio cultural ou misto, sendo que o mesmo parágrafo faz menção às “características naturais, históricas, econômicas, geográficas ou administrativas”. A fim de trazer uma linguagem mais concisa e precisa em termos jurídicos, optamos por substituir a menção do § 3º do art. 52 a “patrimônio natural da humanidade” por “patrimônio da humanidade concedido pela Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)”.

Tendo em vista a superveniência da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e por força da regra de solução de antinomias que recomenda a prevalência de norma específica sobre norma geral, consideramos necessário implementar um ajuste à redação do § 1º do art. 110 do PL nº 2.234, de 2022, a fim de evitar que a futura norma jurídica nasça em antinomia à supracitada lei, já em vigor, pois não faz sentido que se aplique alíquota de Imposto de Renda sobre Prêmio Líquido de 20% (vinte por cento) para vídeo-bingos e jogos de azar online, enquanto se aplica alíquota de 15% para jogos online na modalidade denominada apostas de quota fixa. Essa incompatibilidade geraria a violação da isonomia tributária. Por conseguinte, propomos a ressalva no § 1º do art. 110 de que se aplica a alíquota de 20%, caso não se aplique o disposto no art. 31 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Em nosso entendimento, os jogos de azar são um gênero, dentro do qual as apostas de quota fixa podem ser enquadradas como uma espécie. Por isso, para essas, prevalece a lei específica, o que deve estar claro no PL nº 2.234,

de 2022. Além disso, deve estar claro no art. 66 da proposição que se aplica a Lei específica a jogos de chance on-line.

Outra possível antinomia que desejamos corrigir é explicitar que a Taxa de Fiscalização de Jogos e Apostas (Tafija) não incide sobre as loterias de aposta de quota fixa. Para isso, incluímos o § 7º ao art. 101. Trata-se de mera emenda de redação, tendo em vista que a norma específica prevalece sobre a norma geral. Assim, explicitar que a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, prevalecem, nesse ponto, sobre a Lei que nascerá desta Proposição apenas confere segurança jurídica às empresas que exploram essas atividades, evitando processos judiciais desnecessários.

Outro ajuste que se faz necessário para fins de clareza redacional, é substituir a menção aos “requisitos desta Lei” no art. 112 da proposição por “autorização do poder Público”. Pela leitura da proposição, está claro que o crime tipificado se refere a explorar jogos e apostas sem autorização, pois nem todo jogo de chance é regido apenas por esta futura legislação. No caso das loterias de aposta de quota fixa, temos leis específicas. Ademais, para outros jogos, podem surgir normas específicas, logo é mais compatível com o ordenamento pátrio a nova redação proposta.

Por fim, consideramos necessário apresentar emendas de redação ao inciso X do art. 2º, especificando que a entidade operadora é pessoa jurídica que foi outorgada pelo poder público, mediante licença, concessão, permissão ou autorização. De fato, em diversos dispositivos, a proposição faz menção às quatro modalidades de outorga supracitadas. Nesse sentido, a ambiguidade pode ensejar insegurança jurídica, a ser sanada pela emenda de redação proposta ao inciso X do art. 2º, de modo a explicitar que o regulamento definirá a modalidade de autorização.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, pela **rejeição** das Emendas nº 45 a 54-PLEN, pela **aprovação parcial** da Emenda nº 55-PLEN e pela **aprovação** das Emendas nº 14, 24, 31, 33, 34, e 39 a 44-CCJ e das seguintes emendas:

EMENDA Nº - PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 2º**

.....

X – entidade operadora de jogos e apostas: pessoa jurídica a quem o poder público, nos termos desta Lei e conforme regulamentação própria, outorga mediante licença, concessão, permissão ou autorização, a exploração de jogo ou aposta.

.....” (NR)

EMENDA Nº - PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao § 3º do art. 52 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 52.**

.....

§ 3º Entendem-se por polos ou destinos turísticos as regiões que, por suas características naturais, históricas, econômicas, geográficas ou administrativas, possuam identidade regional, adequada infraestrutura e oferta de serviços turísticos, grande densidade de turistas e título de patrimônio da humanidade concedido pela Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), além de ter o turismo como importante atividade econômica.

.....” (NR)

EMENDA Nº - PLEN (DE REDAÇÃO)

Deem-se aos arts. 66, 101, 110 e 112 do Projeto de Lei nº 2.234, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 66.** 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, dependerá de regulamento específico para esse fim, a ser elaborado pelo Poder Público, ressalvada a loteria de aposta de quota fixa, regida pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.” (NR)

“**Art. 101.**

.....

§ 7º Os valores previstos no inciso II do § 1º se aplicam apenas aos jogos on-line que não são regidos pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.” (NR)

“**Art. 110.**

§ 1º Será retido pela empresa operadora de jogos e apostas o equivalente a 20% (vinte por cento) do valor a ser pago ao apostador, a título de imposto de renda sobre o prêmio líquido, ressalvado o disposto no art. 31 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

.....” (NR)

“**Art. 112.** Explorar qualquer espécie e forma de jogo, físico ou virtual, inclusive por meio de máquinas e jogo e aposta, sítio eletrônico ou aplicação da internet, sem autorização do Poder Público.

.....

§ 1º Incorre na mesma pena quem guarda, vende ou expõe à venda, introduz ou tenta introduzir em circulação qualquer espécie de jogo ou aposta sem a outorga prévia do poder público.

.....” (NR)

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator