



SENADO FEDERAL

SF/244486.28108-99

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO E DIREITO DIGITAL, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 3563, de 2024, do Senador Randolfe Rodrigues, que *altera as leis nºs 13.756, de 12 de dezembro de 2018 e 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para vedar a publicidade, o patrocínio e a promoção de apostas esportivas e jogos on-line, bem como apostas que envolvam resultados de eleições, e dá outras providências*; e o PL nº 3586, de 2024, do Senador Jorge Kajuru, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para vedar a exploração de aposta de quota fixa que tenha por objeto resultado de eleição para cargo no Poder Executivo ou no Poder Legislativo*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Comunicação e Direito Digital o Projeto de Lei (PL) nº 3563, de 2024, do Senador Randolfe Rodrigues, e o PL nº 3586, de 2024, do Senador Jorge Kajuru, cujas ementas são transcritas acima.

O PL nº 3563, de 2024, tem o objetivo principal de vedar a publicidade, o patrocínio e a promoção de apostas de quota fixa, além de proibir apostas que envolvam resultados de eleições para cargos públicos no Brasil.





SENADO FEDERAL

O art. 2º do projeto altera a Lei nº 13.756, de 2018, para incluir o art. 29-B, que proíbe, em todo território nacional, a exploração comercial de apostas relacionadas a eleições para cargos públicos, referendos e plebiscitos em todas as esferas e níveis de poder. Além disso, modifica o art. 33, para vedar a veiculação de ações de comunicação, publicidade e *marketing* em qualquer meio de comunicação que promova a loteria de apostas de quota fixa. Por fim, acrescenta o § 4º ao art. 35-A, para restringir territorialmente a comercialização de loterias realizadas por Estados ou Distrito Federal.

O art. 3º altera o art. 16 da Lei nº 14.790, de 2024, para proibir as ações de comunicação, de publicidade e de *marketing* da loteria de apostas de quota fixa e jogos *on-line*, por pessoas físicas ou jurídicas. Ademais, acrescenta o art. 16-A à referida Lei para abarcar as várias modalidades de ações de publicidade, entendidas como: a veiculação de anúncios em meios de comunicação tradicionais e digitais; a realização de patrocínios a eventos de qualquer natureza, incluindo os esportivos; a publicidade indireta, a propaganda subliminar, e qualquer outra forma de veiculação de conteúdo que emule, estimule, promova, divulgue ou faça apologia à realização de apostas de quota fixa. O projeto faz ajustes nos arts. 26 e 39 para harmonizar a vedação da publicidade e propaganda com o corpo da Lei.

Com o intuito de resguardar o consumidor, o art. 4º proíbe a pré-instalação de aplicativos de apostas de quota fixa em dispositivos eletrônicos, como *smartphones*, *tablets* e computadores, pelos fabricantes, vendedores ou fornecedores desses dispositivos.

O art. 5º define as penalidades aos infratores, incluídas advertências e multas de até dez milhões de reais, suspensão temporária ou até mesmo cassação da autorização para operar apostas de quota fixa, que poderão ser aplicadas cumulativamente.

O art. 6º estabelece que a eventual lei decorrente do projeto entre em vigor na data de sua publicação.





SENADO FEDERAL

Em sua justificação, o autor argumenta que, *diante dos fatos relacionados à capacidade de gerar danos à saúde mental e ao patrimônio causadas pelos vícios em apostas esportivas e jogos on-line, é preciso frear o alcance das propagandas relacionadas a essa atividade econômica.*

Já o PL nº 3586, de 2024, do Senador Jorge Kajuru, acrescenta o art. 33-A à Lei nº 9.504, de 1997 (Lei que estabelece normas para as eleições), para vedar a exploração de aposta de quota fixa física ou virtual que tenha por objeto o resultado de eleição para cargo no Poder Executivo ou no Poder Legislativo, com multa de até quinhentos mil reais para o infrator.

Em sua justificativa, o autor aponta que *apostas que tenham por objeto eleições [...] devem ser vedadas por representarem uma potencial ameaça à democracia.*

Em 19 de setembro, a Presidência do Senado determinou a tramitação conjunta dos projetos nos termos do art. 48, § 1º, do Regimento Interno.

As matérias foram encaminhadas à Comissão de Comunicação e Direito Digital (CCDD), seguindo posteriormente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Os Projetos de Lei nºs 3563 e 3586, de 2024, vêm ao exame da Comissão de Comunicação e Direito Digital em atendimento ao art. 104-G do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), para que opine sobre proposições pertinentes aos meios de comunicação social e redes social e à regulamentação, controle e questões éticas referentes à comunicação.





SENADO FEDERAL

Inicialmente, destacamos que os dois projetos buscam impor limites para a atuação das operadoras de apostas de quota fixa ao vedar apostas em resultados de eleições. Entendemos que tal medida é meritória e necessária, pois, como bem pontuou o autor da matéria, Senador Jorge Kajuru, apostas dessa natureza fragilizam o compromisso estatal com eleições justas, livres e com a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Ademais, essas apostas criam incentivos monetários para se votar em determinados candidatos, o que pode deteriorar a percepção da integridade das eleições. Destaco que, ainda mais grave, é a possibilidade de que tais apostas sejam objeto de interferência de grupos econômicos internacionais com o objetivo de influenciar resultados de eleições, atentando contra a soberania nacional.

Com relação à questão da publicidade das apostas, é oportuno destacar a dimensão que o mercado de apostas *on-line* alcançou no Brasil em um curto período, saindo de uma receita de cerca de R\$ 500 milhões em 2018 para quase R\$ 9 bilhões em 2023, um crescimento muito acima da média global. Entretanto, nada se compara aos números para o ano corrente de 2024. Segundo relatório publicado pelo Banco Central, o brasileiro gastou uma média de cerca de R\$ 20 bilhões por mês com apostas, o que pode levar a um valor de R\$ 240 bilhões gastos em 2024, algo próximo ao valor da exportação brasileira de soja em grãos no ano passado. Lembramos que, enquanto as exportações resultam na entrada de divisas para o país, fruto de um setor dinâmico da economia com geração de milhões de empregos, parte das receitas com apostas são enviadas ao exterior na forma de lucros para paraísos fiscais, em uma espécie de vazamento de recursos de nossa economia, fruto de uma atividade improdutiva. Somente as remessas ao exterior com atividades de apostas podem chegar a R\$ 55 bilhões por ano.

Outro aspecto que chamou a atenção no relatório do Banco Central foi o perfil dos apostadores, predominantemente jovens, e o fato de que, em agosto de 2024, *5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família enviaram R\$ 3 bilhões para empresas de aposta utilizando a plataforma Pix*. Tais fatos evidenciam que as apostas são especialmente atrativas para um recorte vulnerável da população brasileira.





SENADO FEDERAL

A saúde mental é outro fator preocupante. Em uma audiência Pública recente no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito para avaliar a manipulação de jogos e apostas esportivas, neste Senado Federal, os convidados destacaram que a ludopatia já é a terceira dependência mais frequente no Brasil, ficando atrás apenas do tabaco e do álcool. Preocupante também é que o transtorno do jogo tende a ser o que mais leva à decisão de retirar a própria vida, pois a compulsão vem acompanhada da ruína financeira. Destaco a declaração de um ludopata em recuperação que afirma: “Eu jogava deitado, com o celular na mão, botando minha filha para dormir”.

O mais recente mapeamento global de transtornos mentais realizado pela Organização Mundial da Saúde apontou o Brasil como o país com a maior prevalência de transtornos de ansiedade no mundo. Destacamos o efeito de ansiedade causado pelas redes sociais, um dos principais meios de publicidade das casas de apostas. Como bem sintetizado por Daniel Kahneman, prêmio Nobel por sua pesquisa na área de economia comportamental, *a evidência mostra que as pessoas têm maior probabilidade de serem influenciadas por mensagens vazias persuasivas, como publicidade, quando estão cansadas e esgotadas*. Assim, uma parcela grande da população brasileira está vulnerável aos efeitos negativos da publicidade de apostas.

A revista *Lancet*, um dos periódicos de medicina mais tradicionais do mundo, publicou neste ano um relatório alertando para os riscos das apostas para a saúde pública. O estudo estima que o transtorno do jogo pode afetar 9% dos adultos e 16% dos adolescentes que fazem apostas esportivas *on-line*. Para prevenir e mitigar os danos associados às apostas, o relatório da *Lancet* aponta como recomendações a restrição de acesso às apostas por parte de menores de idade, proibição ou limitação na publicidade e *marketing*, e implementação de um sistema de autoexclusão.

O alcance das propagandas de jogos *on-line* é tão pervasivo que há relatos da disseminação do hábito de realização de apostas entre povos indígenas, com conseqüente endividamento e fragilização de suas comunidades. São povos que já são vulneráveis





SENADO FEDERAL

a doenças, desnutrição e agora a questões de saúde mental. Trata-se de mais um fator que coloca em risco a preservação da vida e de seu patrimônio cultural.

Outras formas utilizadas pelas operadoras de apostas para alcançar vulneráveis, em particular, crianças e adolescentes, envolvem o uso de influenciadores mirins, com dicas detalhadas de como realizar apostas, e “patrocínios” de torneios esportivos infantojuvenis, onde a participação é condicionada ao ato de “baixar” o aplicativo da casa de apostas que oferece bônus para uso imediato.

Por serem menores de idade e a legislação brasileira assegurar o sigilo total de seus dados pessoais como nome e idade, não é possível mencionar aqui informações pormenorizadas acerca desses casos, mas tão somente exemplos reais e divulgados a esse respeito

(Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/08/25/tigrinho-para-pequenos-influenciadores-mirins-sao-usados-para-divulgar-jogos-de-azar-entre-criancas-e-adolescentes.ghtml> e <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c033r0p2z76o>).

Dentre eles, cita-se as recentes denúncias feitas pela Instituto Alana sobre o envolvimento de influenciadores mirins, com idades de 6 a 17 anos, na promoção do "Jogo do Tigrinho" (ou *Fortune Tiger*) – jogo de azar digital que funciona de maneira semelhante às máquinas caça-níqueis tradicionais e envolve o sorteio de combinações para ganhar prêmios em dinheiro. O Instituto denunciou a empresa Meta ao Ministério Público de São Paulo após identificar dez perfis de influenciadores mirins entre 6 e 17 anos, dos estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio e São Paulo, recrutados para fazer publicidade desse e de outros jogos de azar no Instagram e Youtube. Segundo o Instituto, os canais têm entre 200 mil e mais de 9,5 milhões de seguidores. Os conteúdos divulgados nos perfis desses influenciadores mirins costumam ficar disponíveis por 24 horas com um link que diz que a plataforma indicada está pagando para quem desejar apostar (Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/10/09/sem-monitoramento-da-meta-influencers-mirins-seguem-com-divulgacao-de-jogos-de-azar-no-instagram.ghtml>).





SENADO FEDERAL

Reiteramos que essas são estratégias publicitárias em total desacordo com a legislação nacional e merecem ser investigadas e punidas.

Diante dos fatos, entendemos que a principal causa dos vários problemas sociais e econômicos relatados é justamente o uso incessante e indiscriminado da publicidade para induzir a ideia de que as apostas podem constituir um meio de obtenção de ganhos econômicos e independência financeira. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva, para 53% dos apostadores, a principal razão para apostar é “ganhar dinheiro”, e apenas 22% apostam por entretenimento. Entretanto, 86% das pessoas que apostam estão com dívidas e 64% estão negativados no Serasa. Esses dados, somados ao fato de que metade das pessoas que já apostaram iniciaram essa atividade em 2024, confirmam o poder de atração exercido pela publicidade e, ao mesmo tempo, as consequências negativas das apostas para as finanças pessoais.

Tais efeitos negativos sobre a saúde mental, as finanças pessoais e a economia do País não podem ser classificados como inesperados. Diversos estudos acadêmicos apontam para o potencial negativo das atividades de apostas quando associadas à *gamificação*. Nesse sentido, destaco que votei contra o Projeto de Lei nº 3626, de 2023, que originou a atual lei das *bets*. Cabe-nos, agora, buscar formas de limitar os danos causados por meio do aperfeiçoamento das normas legais em vigor.

Além de buscar formas de proteger crianças, adolescentes e idosos dos efeitos agressivos da publicidade de apostas *on-line*, é preciso que o Governo forneça o tratamento adequado para o transtorno do jogo para todos os que buscam apoio. Entretanto, preocupa-nos o fato de que o Sistema Único de Saúde, fundamental para a saúde pública, não esteja preparado para esse desafio, conforme reconhece o Ministério da Saúde. Mesmo diante de diversas reportagens e pesquisas que surgiram desde 2023, ainda não temos uma campanha nacional do Ministério da Saúde alertando sobre os problemas advindos do jogo e como as pessoas podem procurar tratamento. Esperamos que seja dada a esse problema a





SENADO FEDERAL

máxima atenção necessária para evitar sua escalada em uma grave questão de saúde pública.

Assim, somos favoráveis à matéria e oferecemos um substitutivo para abarcar os pontos positivos de cada projeto. Por imposição do art. 133 combinado com o art. 260 do RISF, faz-se necessário aprovar apenas um dos projetos, o que não importa demérito do PL nº 3586, de 2024, muito pelo contrário, pois incorporamos o seu conteúdo no substitutivo que ora oferecemos.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.563, de 2024, na forma da seguinte emenda substitutiva, e pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 3.586, de 2024:

EMENDA Nº – CCDD (Substitutivo)

PROJETO DE LEI Nº 3.563, DE 2024

Altera as leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 13.756, de 12 de dezembro de 2018 e 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para vedar a publicidade, o patrocínio e a promoção de apostas esportivas e jogos *on-line*, bem como apostas que envolvam resultados de eleições, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas para vedar a publicidade, o patrocínio e a promoção de apostas de quota fixa, nos termos da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, bem como





SENADO FEDERAL

apostas que envolvam resultados de eleições para cargos públicos, referendos e plebiscitos, em todas as esferas e níveis de poder, bem como de seus resultados.

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa vigorar acrescida do seguinte art. 33-A:

“Art. 33-A. É vedada a exploração de aposta de quota fixa física ou virtual que tenha por objeto resultado de eleição para cargo no Poder Executivo ou no Poder Legislativo.

§ 1º Para fins do disposto no *caput*, considera-se:

I - aposta: ato por meio do qual se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio;

II - quota fixa: fator de multiplicação do valor apostado que define o montante a ser recebido pelo apostador, em caso de premiação, para cada unidade de moeda nacional apostada.

§ 2º O descumprimento do disposto no *caput* sujeita o infrator à multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), conforme a capacidade econômica do infrator, o alcance e a frequência da infração, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico, bem como da responsabilização administrativa em face de exploração de loteria de aposta não autorizada, nos termos do art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.”

Art. 3º A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 29-B:

“Art. 29-B. É vedada, em todo o território nacional, a exploração comercial, por agentes operadores de apostas, de eleições para cargos públicos, referendos e plebiscitos, em todas as esferas e níveis de poder, bem como de seus resultados.”

Art. 4º A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:





SENADO FEDERAL

“**Art. 16.** As ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa são proibidas e observarão a regulamentação e fiscalização do Ministério da Fazenda, incentivada a autorregulação.

.....

II -” (NR)

“**Art. 16-A.** É vedada, em todo o território nacional, a publicidade de apostas esportivas de quota fixa, assim entendida como:

I - a veiculação de anúncios em rádio, televisão, jornais, revistas, *outdoors*, *internet*, redes sociais e quaisquer outros meios de comunicação;

II - a realização de patrocínios a eventos esportivos, cívicos, culturais, de qualquer espécie, bem como a clubes, entidades, empresas ou quaisquer instituições, sejam de caráter público ou privado;

III - a publicidade indireta, incluindo a inserção de produtos, marcas ou serviços em programas de televisão, filmes, ou em formatos para a *internet*, a publicidade inserida em transmissões esportivas ou de entretenimento, a publicidade nativa em meios digitais, a propaganda subliminar, a divulgação de promoções comerciais, as ações de comunicação mercadológica, bem como as publicações e compartilhamentos em plataformas de mídias sociais;

IV - qualquer outra forma de veiculação de conteúdo, explícito ou subliminar, que emule, estimule, promova, divulgue ou faça apologia à realização de apostas, à adesão e à prática de apostas de quota fixa.

§ 1º A proibição de que trata o *caput* deste artigo aplica-se a pessoas físicas e jurídicas.

§ 2º As disposições deste artigo aplicam-se, no que couber, à publicidade de outros produtos relacionados a jogos *on-line* e jogos de azar.”

“**Art. 26.**

.....

§ 4º Os impedimentos de que trata o *caput* deste artigo serão informados pelos agentes operadores de apostas, de forma destacada, nos canais físicos ou *on-line* de comercialização da loteria de aposta de quota fixa.” (NR)





SENADO FEDERAL

“**Art. 39.**

.....

VI - divulgar publicidade ou propaganda comercial de operadores de loteria de apostas de quota fixa;

.....” (NR)

Art. 5º Fica proibida a pré-instalação de aplicativos de apostas de quota fixa em dispositivos eletrônicos, como telefones celulares, *smartphones*, *tablets*, computadores e *smart TVs*, pelos fabricantes, vendedores ou fornecedores desses dispositivos.

Art. 6º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeita os infratores às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras sanções cabíveis:

I - advertência;

II - multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), conforme a capacidade econômica do infrator, o alcance e a frequência da infração;

III - suspensão temporária da autorização para operar apostas de quota fixa;

IV - cassação da autorização para operar apostas de quota fixa.

Parágrafo único. As penalidades previstas neste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente, a critério da autoridade competente, conforme a gravidade da infração e os antecedentes do infrator.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.





SENADO FEDERAL

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

