



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Girão

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 2.985, de 2023, do Senador Styvenson Valentim, que *altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa, para vedar ações de comunicação, publicidade e propaganda.*

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Esporte (CEsp) o Projeto de Lei (PL) nº 2.985, de 2023, do Senador Styvenson Valentim, que altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa, para vedar ações de comunicação, publicidade e propaganda.

Compõe-se o PL de dois artigos. O art. 1º modifica o art. 33 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para vedar a veiculação, em qualquer meio de comunicação, de ações de comunicação, publicidade e marketing que promovam a loteria de apostas de quota fixa, conhecidas como Bets.

O art. 2º estabelece a vigência da futura lei para a data de sua

publicação.

Na justificação, o autor descreve o impacto da prática de apostas esportivas na população brasileira e a necessidade de vedar suas ações de marketing e propaganda.

O PL, que não foi objeto de emendas, foi distribuído para a CEsp e, terminativamente, para a Comissão de Comunicação e Direito Digital (CCDD).

## II – ANÁLISE

Conforme disposto no inciso I do art. 104-H do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CEsp opinar sobre proposições que versem acerca de normas gerais sobre esporte, caso do projeto em análise.

No mérito, o PL merece prosperar.

O art. 217 da Constituição Federal estabelece que é dever do Estado fomentar práticas desportivas como um direito de todos, assegurando o acesso ao esporte e a promoção de seu desenvolvimento em diversas esferas.

Cabe destacar que a proliferação dos jogos de azar, especialmente com o advento das apostas de quota fixa (as famosas "Bets"), já demonstra seus efeitos perversos na sociedade. O superendividamento, a violência doméstica, a perda de patrimônio e as graves doenças mentais, como a ludopatia (vício em jogos), têm assolado famílias e indivíduos, em muitos casos, culminando em atos desesperados como o suicídio.

Com efeito, os impactos negativos dos jogos de azar são múltiplos e comprovados. Os benefícios, caso existam, são ínfimos e se concentram nas mãos da indústria da jogatina, enquanto os custos sociais recaem sobre a coletividade. Earl Grinolls economista e professor da Universidade de Baylor (EUA), apontou que a cada 1 dólar arrecadado com a prática dos jogos de azar, 3 dólares são gastos

com custos sociais. A fiscalização e a segurança, por sua vez, impõem desafios financeiros e logísticos significativos ao setor público.

A saúde pública é severamente afetada. A ludopatia, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como doença, atinge pessoas de todas as idades e gêneros. No caso das apostas de quota fixa, mais conhecidas como bets, há especial vulnerabilidade das pessoas entre 18 e 49 anos de idade (81% dos apostadores) segundo o Instituto Locomotiva.

Não há dúvidas que o Sistema Único de Saúde (SUS) não está preparado para lidar com a crescente legião de viciados. Pesquisas revelam que uma parcela significativa de jogadores compulsivos enfrenta endividamento extremo e considera o suicídio, além de admitir a prática de crimes e fraudes para financiar o vício. A compulsão por jogos atinge uma porcentagem considerável da população brasileira, gerando milhões de dependentes.

Ademais, as alegações de aumento da arrecadação de tributos mostram-se infladas e irrealistas. Para além disso, a legalização não eliminará o jogo ilegal, que persistirá devido à busca por operadores em evadir impostos e regulamentações. Há ainda o risco de perda líquida de empregos, uma vez que os empregos gerados pela jogatina não compensarão as perdas em outros setores da nossa economia.

De fato, restou comprovado que a regulamentação das Bets trouxe profundos impactos sociais que transcendem a mera análise econômica. A literatura especializada, lastreada em estudos empíricos, demonstra de forma contundente que os benefícios financeiros advindos da exploração dessa atividade são sistematicamente superados pelos custos sociais que lhes são inerentes. A lógica econômica, nesse contexto, revela-se perversa: como já citado, para cada unidade monetária arrecadada, estima-se que até três unidades sejam despendidas em custos sociais, abrangendo o tratamento de dependentes, ações de prevenção e o enfrentamento das múltiplas consequências da ludopatia, entre outros impactos sociais.

Os números retirados de estudo do Instituto Locomotiva e QuestionPro são estarrecedores, vejamos. 45% dos brasileiros que fazem



apostas esportivas online afirmam que elas já causaram prejuízos financeiros. São 23

milhões de brasileiros, 6 em cada 10 brasileiros afirmam que conhecem pessoas que estão perdendo muito dinheiro em apostas esportivas. 66% dos brasileiros que fazem apostas esportivas já sentiram que estavam apostando mais do que deveriam. 37% da nossa população disse que já desviaram dinheiro de coisas importantes para jogar em bets (19 milhões de pessoas). 63% relatam ter parte sua renda comprometida pelas apostas comprometidas pelas apostas esportivas. Por fim, 21% dos que apostam regularmente são das classes A e B e 79% das classes C, D e E, ou seja, os mais vulneráveis são os que estão mais perdendo dinheiro para a jogatina.

Somado a tudo isso, temos que os beneficiários do Bolsa Família transferiram R\$ 3 bilhões às empresas de apostas por meio de pix em agosto de 2024. A informação consta em um relatório do Banco Central. O mesmo Banco central apontou que entre janeiro e agosto de 2024 foram comercializados mais de 20 bilhões de reais em apostas esportivas. O BC estima que cerca de 24 milhões de pessoas físicas participaram de jogos de azar e apostas no Brasil, realizando ao menos uma transferência via PIX para essas empresas durante o período analisado. Os dados mais atuais fornecidos pelo Banco Central (2025), falam que, por mês, são gastos com apostas online algo em torno de 20 a 30 bilhões de reais.

Ainda nessa análise apontou-se que a média gasta pelos beneficiários do programa social com as apostas no período foi de R\$ 100,00. Dos apostadores, 4 milhões (70%) são chefes de família (quem de fato recebe o benefício) e enviaram R\$ 2 bilhões (67%) por PIX para as bets.

Não há como negar que a expansão das apostas online, estimulada pelas redes sociais e outros meios de comunicação de massa, fenômeno contemporâneo, tem demonstrado uma correlação direta com o agravamento de outras condições psicopatológicas. O Sistema Único de Saúde (SUS), sobrecarregado e com recursos limitados, enfrenta dificuldades significativas para atender à crescente demanda por tratamento de transtornos mentais, incluindo o jogo patológico. A ausência de uma estrutura adequada para lidar com o problema pode resultar em um colapso do sistema, com

consequências devastadoras para a saúde pública.

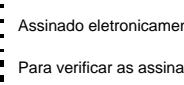
A ludopatia, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde como um transtorno mental, configura-se como um problema de saúde pública de crescente relevância no Brasil. A legalização de atividades que estimulam o jogo, como a intensa publicidade e propaganda dessa malfadada indústria, exige uma avaliação criteriosa dos impactos potenciais sobre a saúde mental da população.

Artigo do New York Times (Jogo Compulsivo: Vício Negligenciado) afirmou que, entre 50 e 80% dos ludopatas pensaram em tentar suicídio, sendo 5% a taxa entre toda população, e entre 13 e 20% realmente tentaram ou conseguiram se matar. Na população geral esta taxa era de 0,5%.

Segundo levantamento feito pelo departamento de psiquiatria da Universidade de São Paulo (USP), a compulsão por jogos atinge cerca de 1% a 3% da população brasileira, totalizando algo em torno de mais de 2 milhões até 6,5 milhões de dependentes. De mais a mais, 65% dos brasileiros que fazem apostas já se sentiram ansiosos em excesso por conta das apostas esportivas, além do fato de que 67% os brasileiros afirmam que conhecem pessoas que estão viciadas em apostas esportivas.

Os meios de comunicação de massa e redes sociais ao estimularem o consumo dos jogos de apostas online, por meio da exposição excessiva da população brasileira às casas de apostas, atraem cada vez mais novos dependentes e intensificar o vício em jogadores já propensos à ludopatia, inclusive dificultando o tratamento desses dependentes. Portanto, o cenário delineado é de potencial comprometimento da saúde pública, com o aumento de casos de dependência em jogos de azar, o agravamento de outras condições de saúde mental e a sobrecarga do sistema de saúde.

Ademais, cumpre salientar o impacto econômico negativo que as Bets têm acarretado sobre o comércio. A experiência já observada com a crescente proliferação de modalidades de apostas online, e a consequente drenagem de recursos financeiros para o setor de jogos de azar, demonstra cabalmente o desvio de capital que prejudica sobremaneira as atividades comerciais.



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Girão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9838722712>

A legalização e expansão de jogos de azar não se traduzem em benefícios econômicos para a coletividade, mas, ao contrário, promovem um fluxo financeiro que, em última análise, desfavorece o comércio local. Os consumidores,

ao direcionarem seus recursos para as apostas, diminuem o poder de compra em outros setores, como o varejo, a prestação de serviços e a indústria, gerando perdas significativas de faturamento.

A Confederação Nacional do Comércio (CNC), em estudo recente, apontou uma perda superior a 109 bilhões de reais no ano de 2024, decorrente, em grande medida, do desvio de recursos para as apostas online. Em Minas Gerais, a perda pode chegar a R\$ 30 bilhões, reduzindo o PIB estadual em R\$ 18 bilhões, segundo a entidade.

Felipe Tavares, economista chefe da CNC, cita que esses jogos afetam a produtividade das pessoas no trabalho, já que há relatos de funcionários jogando durante o expediente (perda de produtividade). Tais dados evidenciam que a prática da jogatina e aqui em especial das bets, longe de impulsionar a economia, opera como um fator de desequilíbrio, transferindo riqueza de setores produtivos para atividades especulativas.

A diminuição da atividade comercial e a consequente redução da receita proveniente de impostos municipais, como o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), comprometerão a capacidade do município de investir em áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

A experiência internacional, lastreada em estudos e análises comparativas, demonstra que a mera legalização, por si só, não extingue a prática de jogos ilegais. Ao contrário, em muitos casos, a regulamentação convive com o jogo clandestino, que pode, inclusive, ser intensificado em resposta à legalização, em razão de diversos fatores, como a burocracia excessiva, a carga tributária elevada ou a falta de fiscalização efetiva.

Nessa toada, boa parte dos jogadores em tratamento por jogo compulsivo admitem cometer crimes para financiar seu vício ou pagar dívidas relacionadas ao jogo. A PF, Receita Federal e a PGR já afirmaram que

os crimes de fraude, lavagem de dinheiro, peculato, falsificação, evasão fiscal e corrupção de agentes públicos predominam entre aqueles cujo emprego e status econômico apresentam a oportunidade para tais crimes. Além disso, verifica-se que o crime

organizado vem se valendo de casas de apostas online (BETS) para aumentar seus lucros.

Portanto, a narrativa dos fatos revela que a ausência de uma fiscalização rigorosa e de mecanismos eficazes de controle, somada à ineficiência da legislação proposta, tem o condão de criar um ambiente propício para a proliferação de atividades criminosas. A possibilidade de lavagem de dinheiro, a exploração de menores e a participação de organizações criminosas são apenas alguns dos riscos inerentes à coexistência do jogo legalizado com o jogo ilegal.

Reforçando todo esse cenário trágico, temos que a publicidade de apostas esportivas vem ocupando de forma crescente os espaços digitais, arenas esportivas, camisas de time e até plataformas utilizadas por crianças e adolescentes. O que pode parecer apenas mais uma tendência comercial, na verdade, representa uma ameaça real ao desenvolvimento saudável de milhões de jovens brasileiros. Com o avanço da digitalização e a naturalização do uso precoce de redes sociais, nossa população, inclusive as crianças e adolescentes, têm sido não apenas espectadores, mas também alvos diretos e até protagonistas involuntários de campanhas publicitárias de alto risco. O impacto dessa exposição vai além da influência no consumo: ela afeta o comportamento, a saúde mental, a segurança e a perspectiva de futuro desses jovens abrindo portas para graves comportamentos compulsivos.

Os investimentos das “bets”, as empresas de apostas esportivas online, em publicidade pela TV e via internet alcançaram R\$ 2,3 bilhões de janeiro a agosto de 2024, segundo levantamento da consultoria Kantar IBOPE Media.

O maior volume foi dedicado à publicidade na TV aberta: R\$ 1,22 bilhão investidos nos primeiros oito meses do ano. Na sequência estão as mídias digitais (R\$ 960,3 milhões), seguidas pelos canais de TV por assinatura (R\$ 114,3



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Girão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9838722712>

milhões). Analisando esses números astronômicos, observa-se que a jogada da indústria das apostas esportivas é muito clara, ou seja, ela quer transformar a nossa mídia de uma forma geral em reféns do dinheiro de sangue da jogatina.

A proliferação indiscriminada da publicidade de apostas esportivas, notadamente em plataformas digitais de amplo acesso a crianças e adolescentes, configura uma prática comercial abusiva que merece a devida reprimenda desse

Senado Federal. A menor capacidade de discernimento e a maior suscetibilidade à persuasão, características inerentes a essa faixa etária, são exploradas de forma inescrupulosa por campanhas publicitárias que, muitas vezes, glamourizam ganhos fáceis e omitem os riscos associados ao vício.

Com efeito, a expansão cada vez maior da oferta de jogos de azar por meio das apostas de quota fixa inevitavelmente intensificará esses efeitos negativos, agravando a já precária situação social. A população, em especial os segmentos mais vulneráveis, está exposta a um risco de endividamento e de outras formas de exploração. O uso indiscriminado de ferramentas de marketing, publicidade e propaganda por parte das apostas eletrônicas, sem um freio de arrumação por parte do Congresso Nacional, não apenas compromete a responsabilidade social do legislador, como também contraria os princípios constitucionais da proteção à família e à saúde, pilares fundamentais de uma sociedade justa e solidária.

A Lei nº 9.294/1996 dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos e desde 2011, a Lei passou a proibir toda a forma de propaganda de produtos fumígenos, permitindo apenas a exposição dos produtos nos pontos de venda, desde que acompanhadas das advertências sobre os malefícios causados pelo uso de produtos contendo tabaco.

A restrição à propaganda de tabaco, como política pública, tem se mostrado eficaz na redução do consumo, especialmente quando combinada com outras medidas como advertências sanitárias eficazes. Tais medidas estão evitando as centenas de milhares de mortes por uso de produtos fumígenos por ano no Brasil. A proibição da publicidade de tabaco nos meios de



comunicação e nos pontos de venda, juntamente com a exigência de advertências visuais nas embalagens, tem demonstrado impactos positivos na redução da exposição ao tabagismo e na desestabilização do uso do produto.

Para comprovar a efetividade dessas ações contra o tabagismo foi lançada uma pesquisa recente em 2024 que comprova que o consumo de tabaco no Brasil caiu cerca de 35% desde 2010, segundo dados divulgados pela OMS. Com o resultado, o país se tornou um dos “líderes mundiais” na redução do consumo do tabaco. Observem que, como já falei, a proibição de propagandas foi em 2011,

ou seja, essa iniciativa de impedir a exposição desse terrível produto, teve e ainda tem uma participação fundamental na diminuição de fumantes no nosso país.

Tenho certeza que se fizermos o mesmo com a publicidade desses famigerados sites de apostas, obteremos um resultado muito semelhante ou até melhor. Portanto serão milhões de vidas salvas se, nesse momento, tivermos a coragem de eliminarmos totalmente, conforme defendo em minha emenda, a publicidade, o patrocínio e as propagandas das empresas de apostas de quota fixa, as terríveis bets.

Levantamento do Datafolha publicado em novembro de 2024 aponta que desaprovação em relação à propaganda dos sites de apostas online chegou a casa dos 71%. Na questão de gênero, novamente o público feminino ficou à frente, com 75%, enquanto entre os homens é de 67%. A resistência é maior entre evangélicos (74%) e católicos (72%).

É imperativo destacar que diversos países da Europa, como Bélgica, Reino Unido e Espanha, têm adotado medidas rigorosas para restringir e regular os meios e métodos de divulgação da jogatina online, reconhecendo os potenciais danos causados pela exposição excessiva a esse tipo de publicidade. O Brasil, infelizmente, parece caminhar na direção oposta, demonstrando uma permissividade preocupante em relação à publicidade, propaganda e patrocínio das "bets". Essa postura leniente contrasta com a crescente conscientização global sobre os riscos associados ao jogo e à necessidade de proteger as crianças e adolescentes de seus efeitos nocivos. A

falta de regulamentação adequada no Brasil permite que as empresas de apostas esportivas explorem ao máximo o mercado, sem se preocupar com os impactos negativos que suas campanhas publicitárias podem causar na população mais vulnerável.

A título de exemplo, na Espanha, desde 2020, a publicidade de apostas e jogos de azar na televisão e no rádio é totalmente proibida, exceto no período entre 1 e 5 da manhã. Além disso, o veto é total para internet e redes sociais, demonstrando uma preocupação em proteger os jovens da exposição constante a esse tipo de conteúdo. A legislação espanhola também proíbe a participação de pessoas famosas, incluindo atletas, em propagandas de apostas, e impede que as operadoras de apostas patrocinem atividades esportivas ou times. As multas para os infratores podem chegar a 1 milhão de euros, evidenciando a seriedade com que o governo espanhol trata a questão. Essa comparação com a legislação de outros países demonstra a urgência de o Brasil adotar medidas semelhantes para proteger seus cidadãos, especialmente as crianças e adolescentes, dos riscos associados à publicidade de apostas esportivas.

De outra banda, os clubes da Premier League (liga de futebol da Inglaterra) concordaram coletivamente em retirar o patrocínio de jogos de azar da frente das camisas dos clubes a partir da temporada 2026/2027, tornando-se a primeira liga esportiva do Reino Unido a tomar tal medida voluntariamente para reduzir a publicidade de jogos de azar.

O anúncio segue uma ampla consulta envolvendo a Liga, seus clubes e o Departamento de Cultura, Mídia e Esporte como parte da revisão contínua do governo da atual legislação de jogos de azar.

A Premier League também está trabalhando com outros esportes no desenvolvimento de um novo código para patrocínio de jogo responsável.

A Espanha, pelas mesmas razões, em outubro de 2020, aprovou um novo decreto com o objetivo de acabar com toda a exposição de marcas de apostas nas transmissões do Campeonato Espanhol pela TV, proibindo o uso do nome, marca ou nome comercial de um operador de apostas para identificar uma instalação esportiva ou qualquer centro de entretenimento.

Dois anos depois, a lei alcançou seu objetivo porque mais nenhum time possui contrato de patrocínio máster com sites de apostas, nem há exposição em placas publicitárias ao redor do gramado.

Por fim, no universo das apostas online, os influenciadores digitais atuam como verdadeiros intermediários entre plataformas e potenciais usuários, promovendo a atividade como forma rápida e acessível de ganho financeiro.

A comunicação direta e pessoal que eles mantêm com seu público torna a sua atuação ainda mais persuasiva, reforçando laços de confiança que ultrapassam a publicidade tradicional.

O apelo emocional e a repetição do estímulo ao consumo, aliados à credibilidade conquistada nas redes sociais, criam uma situação de indução ou coação indireta, que fragiliza o consentimento do consumidor.

Nesse cenário de fragilidade regulatória, o papel dos influenciadores, entre eles atletas em atividade, ex-atletas, comunicadores, artistas, entre outros, adquire considerável relevo. Ao promover empresas de bets, muitas vezes sem deixar claro que se trata de publicidade paga, o influenciador estão induzido de forma intencional seus seguidores a crerem que se trata de uma opinião pessoal, livre de interesses comerciais. Tal artimanha maligna, tem levado os usuários de redes sociais a mergulharem no universo da jogatina. Para comprovar, temos que, segundo o Instituto Locomotiva, 68% dos entrevistados disseram que foram influenciados por propagandas, anúncios em redes sociais ou patrocínio de times para jogar.

Para piorar, levantamento conduzido pelo Instituto Alana revelou que em 2024 perfis - um deles de uma criança de apenas seis anos - realizavam publicações frequentes de conteúdos publicitários demonstrando o funcionamento dos jogos de apostas e os ganhos obtidos a partir deles.

Em alguns casos, verificou-se a prática de influenciadores digitais mirins oferecendo dinheiro em troca do cadastro dos seguidores em uma plataforma específica. Com frases que incentivam as apostas, os influenciadores digitais mirins garantiam ganhos consideráveis e alguns chegavam a produzir tutoriais sobre como realizar apostas online.

Diante dessa conjuntura alarmante de crescente exposição da nossa população, inclusive nossas crianças e adolescentes à publicidade de apostas esportivas, o Estado brasileiro possui o indeclinável dever de coibir duramente essa atividade, estabelecendo limites e restrições que protejam a saúde, a segurança e o desenvolvimento desse público vulnerável. A omissão estatal em regular essa atividade publicitária, permitindo a sua proliferação sem e devida restrição, configura uma grave violação aos direitos fundamentais da infância e da juventude, bem como um descumprimento dos mandamentos constitucionais e legais que impõem a proteção integral e prioritária desse grupo etário.

A atuação estatal, portanto, deve ser pautada pela máxima proteção da dignidade da pessoa humana, da prioridade absoluta e da responsabilidade compartilhada. A proibição da publicidade de apostas esportivas, nesse contexto, assume um papel fundamental na prevenção de danos e na promoção do desenvolvimento saudável e equilibrado da infância e da juventude.

Nesse sentido, proponho o presente voto em separado para que, diante de todos os males impostos ao povo brasileiro pela publicidade, propaganda e patrocínio dessas casas bets, para que sejam totalmente proibidas tais práticas em nosso território.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.985, de 2023, com a emenda a seguir:

#### **EMENDA Nº - Cesp**

Acrescentem-se arts. 1º-1 e 1º-2 ao Projeto, com a seguinte redação:



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Girão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9838722712>

“Art. 1º-1. A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações: ‘Art. 16. É vedada a veiculação, em qualquer meio de comunicação, de ações de comunicação, publicidade e marketing que promovam a loteria de apostas de quota fixa.’ (NR)”

“Art. 1º-2. Ficam revogados o parágrafo único do art. 16 e o art. 17 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

Sala da Comissão,

**Senador Eduardo Girão  
(NOVO - CE)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Girão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9838722712>