



VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2014, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que *dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional*.



SF/17807.11968-17

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 186, de 2014, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que dispõe sobre a exploração dos jogos de azar em todo o território nacional.

O PLS nº 186, de 2014, teve como relator o Senador Blairo Maggi (Parecer nº 1.197, de 2015 – CEDN) e foi apreciado em caráter terminativo pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), logrando aprovação em 16 de dezembro de 2015, na forma da Emenda nº 5 da CEDN (Substitutivo).

Aberto o prazo de recurso para apreciação da matéria em Plenário, foram recebidos os Recursos nºs 2 a 5, de 2016, interpostos dentro do prazo regimental, conforme dispõe o art. 91, §§ 3º a 5º, do Regimento Interno do Senado Federal.

Dessa forma, ainda de acordo com as regras regimentais, foi aberto em 15 de fevereiro de 2016 o prazo de cinco dias úteis para o recebimento de emendas perante a Mesa (art. 235, II, “c” do Regimento



Interno), o qual se encerrou em 19 de fevereiro de 2016, tendo sido apresentadas dezesseis emendas.

Em 2 de agosto de 2016, o PLS nº 186, de 2014, retornou à CEDN, para reexame, em função da aprovação do Requerimento nº 577, de 2016, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, nos termos do art. 279, inciso II, c/c § 3º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Em 9 de novembro de 2016 foi aprovado o parecer do novo relator da matéria, Senador Fernando Bezerra Coelho, que pugnou pelo acolhimento do projeto, na forma do Substitutivo apresentado.

Mas antes que a matéria fosse deliberada em Plenário, foi aprovado o Requerimento nº 967, de 2016, de autoria do Senador Magno Malta, solicitando a oitiva da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) sobre a proposição.

Nesta CCJ, foi designado relator o Senador Benedito de Lira, que apresentou voto favorável à aprovação da matéria, na forma da emenda substitutiva.

A matéria encontra-se atualmente pronta para a deliberação na CCJ.

II – ANÁLISE



SF/17807.11968-17



Pesquisa a países que legalizaram os jogos de azar e onde o setor possui relevante atividade econômica demonstra que é comum a criação de agências reguladoras especificamente para esse fim¹.

Entretanto, na elaboração de proposição de iniciativa de parlamentar, torna-se necessário observar a restrição contida no art. 61, § 1º, II, “e”, segundo a qual são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que criem ou extingam Ministérios e órgãos da Administração Pública.

Diante de tal quadro, parece-nos que, para uma efetiva fiscalização dos jogos de azar, abrangendo por exemplo, fins tributários, de prevenção à lavagem de dinheiro e garantia de idoneidade das casas e máquinas de jogos, será necessário que o governo crie órgão específico, ou atribua a algum órgão já existente responsabilidades sobre o assunto. O Presidente da Associação Brasileira de Bingos, Cassinos e Similares (Abrabinos), Sr. Olavo Sales da Silveira, defende que a forma correta de legalizar os jogos de azar é mediante a criação de órgão regulador da atividade, conforme destacado a seguir em entrevista à Revista Época, publicada em 23 de maio de 2016, na página 60: “(...) A máfia existe hoje porque não há empresário disposto a investir. Isso muda se a regulamentação for feita de forma correta, com um órgão regulador dedicado a cuidar do funcionamento das casas de jogos (...)”.

¹A esse respeito, veja por exemplo: <http://gaming.nv.gov/index.aspx> (órgão regulador do Estado de Nevada, Estados Unidos); <http://www.arjel.fr/> (órgão regulador de jogos de azar on-line na França); <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Home.aspx> (órgão regulador do Reino Unido); e <http://www.cra.gov.sg/> (órgão regulador de Singapura).





E justamente porque esse Projeto não pode criar o órgão governamental fiscalizador em razão de vício insanável de iniciativa constitucional, é de se concluir pela sua **rejeição**, uma vez que a sua aprovação irá liberar a exploração dos jogos de azar sem que nenhuma autoridade governamental exista sobre essa atividade, fomentando assim práticas criminosas a seguir descritas.

A exploração de jogos de azar incentiva a lavagem de dinheiro. A esse respeito, cabe mencionar a nota técnica que o Ministério Público Federal (MPF) encaminhou ao Senado Federal, em 1º de fevereiro de 2016 (PGR/SRI nº 065/2016)², assinada pelo Procurador da República Peterson de Paula Pereira.

Na referida nota, o Procurador tece críticas ao PLS nº 186, de 2014, que julga ter escopo demasiado amplo, além de afirmar que não são previstos mecanismos adequados para fiscalização dessas atividades e que os órgãos aos quais se atribuem responsabilidades de fiscalização para prevenção à lavagem de dinheiro não estariam preparados para desempenhar tal tarefa.

A nota encaminhada pelo MPF menciona ainda o artigo “A legalização dos bingos sob prisma da lavagem de dinheiro”, de autoria do Procurador da República Deltan Martinazzo Dallagnol, que apresenta um estudo de diversas formas pelas quais é possível utilizar jogos de bingos³ (ou qualquer outro estabelecimento que explore jogos de azar) para lavagem de

²Nota Técnica PGR/SRI nº 065/2016 disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgi/documentos/NOTATCNIAPGRSRIN0652015.pdf>. Acesso em 16/02/2016.

³O estudo das formas pelas quais é possível utilizar determinadas atividades econômicas para lavagem de dinheiro é conhecido também como “Estudo de tipologias”.





ativos, tanto por meio de consumidores (clientes) quanto por meio de empresários (proprietários).

A preocupação de que, mesmo em países onde os jogos de azar são bem regulados, o risco de uso dessa indústria para a lavagem de dinheiro é alto, está bastante presente na comunidade internacional.

Um dos principais canalizadores dessas preocupações é a *Financial Action Task Force* (FATF), também conhecida como *Le Groupe d'action financière* (GAFI) – fórum internacional formado por trinta e cinco jurisdições, entre as quais o Brasil, normalmente representadas pelo Ministério da Justiça, que tem como objetivo estabelecer boas práticas e promover a implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para o combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e a outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional.

O FATF possui um conjunto de recomendações, revisado pela última vez em 2012, que é visto como o principal manual de melhores práticas internacionais a respeito do tema: *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation – The FATF Recommendations*⁴. De acordo com esse documento, as atividades de cassino são consideradas como de alto risco para a lavagem de dinheiro.

A preocupação com as atividades dos cassinos é de tal monta que o FATF divulgou, em 2009, documento exclusivo sobre o setor de jogos

⁴Íntegra das recomendações do FATF/GAFI disponível em: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf.





de azar – *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*⁵. O objetivo desse documento é identificar riscos do setor que não estão sendo adequadamente tratados, bem como avaliar em que medida as atuais recomendações do GAFI estão sendo cumpridas. Entre as principais conclusões do estudo, é possível destacar:

- a) É preciso compreender melhor o mercado de jogos *on-line*, aprofundar o estudo das tipologias e compartilhar mais informações sobre os modelos regulatórios adotados;
- b) Ainda existem sérias deficiências na implementação de mecanismos para prevenção à lavagem de dinheiro no setor de jogos de azar em diferentes jurisdições;
- c) Também existem deficiências nos mecanismos de regulação para impor penalidades efetivas;
- d) É recomendada a adoção de controles específicos sobre as salas “vip” dos cassinos; e
- e) Em muitas jurisdições os responsáveis pela supervisão dos cassinos não possuem experiência nem capacitação para implementar ações de prevenção à lavagem de dinheiro.

⁵Íntegra do documento disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Vulnerabilities%20of%20Casinos%20and%20Gaming%20Sector.pdf>.





E para além do problema relacionado ao crime de lavagem de dinheiro, deve-se observar o nefasto impacto psíquico e sociofamiliar do jogo patológico.

Na obra da psicóloga Salúa Omais, denominada *Jogos de Azar: análise do impacto psíquico e sociofamiliar do jogo patológico a partir das vivências do jogador* (Curitiba, Juruá Editora, 2009), a autora discorre sobre os efeitos do jogo patológico sobre o jogador e sobre seu círculo social.

Sobre o jogador, são descritas consequências do jogo sobre a saúde física (muitos jogadores passam dias sem dormir, sem comer e sem ir ao banheiro), sobre as emoções e sentimentos percebidos pelo jogador durante a fase de envolvimento com o jogo (os sentimentos podem oscilar entre uma grande euforia e uma tristeza profunda).

No âmbito familiar, são relatadas consequências do jogo sobre o relacionamento conjugal e a família nuclear (diminuição de fatores relevantes como a comunicação, a confiança, a sinceridade, o amor e o sexo) e sobre o relacionamento com os filhos (perda da capacidade de acompanhar o crescimento e o desenvolvimento dos filhos).

Por fim, no âmbito social, são listadas consequências financeiras (os prejuízos econômicos decorrentes do jogo levam o jogador a tentar novas investidas, com o objetivo de recuperar o dinheiro perdido), profissionais (o jogador permanece o tempo todo ligado ao jogo ainda que não esteja jogando) e legais (o jogador na fase de desespero pode cometer atos ilegais).





É importante destacar a esse respeito o fato de que, desde os anos 1980, o jogo patológico foi incluído como categoria de transtorno impulsivo, segundo os critérios para diagnósticos de doenças mentais estabelecidos pela Associação Psiquiátrica Americana e que esse tipo de patologia é associado a problemas conjugais, financeiros, emocionais, legais, dentre outros.⁶

Está, ademais, relacionado explicitamente entre os transtornos de hábitos e impulsos inscritos na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), sob o código F63.0. Nesse código, o jogo patológico é caracterizado como sendo aquele no qual o paciente tem frequentes e repetidos episódios de jogo, os quais dominam a vida do indivíduo em detrimento de valores e compromissos sociais, ocupacionais, materiais e familiares, sendo considerado característico desse tipo de transtorno o exercício da atividade de jogar de forma persistente e repetida, com o aumento progressivo de sua frequência a despeito de consequências sociais adversas.⁷

A excelente resenha da literatura *Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública*, de autoria de Maria Paula M. T. de Oliveira, Dartiu X. Da Silveira e Maria Teresa A. Silva,⁸ também aponta para

⁶ American Psychiatric Association. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders. 3. ed.* Washington, DC; 1980. □ American Psychiatric Association. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders. 4. ed.* Washington, DC; 1994. □ *Apud* Maria Paula M. T. de Oliveira, Dartiu Xavier da Silveira e Maria Teresa Araujo Silva, *Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública*, in *Rev Saúde Pública* 2008;42(3):542-9.

⁷ Maria Paula M. T. de Oliveira, Dartiu Xavier da Silveira e Maria Teresa Araujo Silva, *Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública*, in *Rev Saúde Pública* 2008;42(3):542-9.

⁸ Maria Paula M. T. de Oliveira *et al.*





o fato de que o jogo patológico vem sendo considerado uma dependência comportamental semelhante à dependência química.

Pesquisas recentes reforçam tal perspectiva ao mostrar que as regiões do cérebro que mostram ativação quando jogadores patológicos se defrontam com imagens de atividades relacionadas ao jogo são idênticas às ativadas entre usuários de cocaína ao inalarem a droga, quando esses usuários vêem imagens de pessoas usando drogas em vídeos ou fotos de carreiras de cocaína.

A mesma resenha da literatura liderada pela doutora Maria Paula M. T. de Oliveira analisa um grande número de estudos que documentam a ocorrência de significativos danos financeiros, legais, médicos e psicológicos relacionados ao jogo patológico estão documentados na literatura.

Aponta também para a existência de estudos que indicam que houve aumento da prevalência de jogo patológico na população de países onde loterias e diferentes tipos de jogos de azar foram legalizados.

Afirma ainda que no caso do Brasil:

“Apesar da falta de estudos epidemiológicos nacionais, há evidências do crescimento do número de jogadores patológicos em consonância com o aumento da disponibilidade de jogos de azar no País. Em 1994, o Departamento de Psiquiatria e Psicologia Médica da Universidade Federal de São Paulo criou o Ambulatório de Jogo Patológico do Programa de Orientação a Atendimento a Dependentes. Em dez anos de atividade, a procura por esse serviço foi muito maior do que a possibilidade de atendimento. (...) Levantamento indicou que um quarto desses jogadores já cometeu ato ilícito relacionado ao jogo, 78% contraíram dívidas, 47% já





havam tido ideação suicida e 14% já haviam feito ao menos uma tentativa de suicídio.”⁹

Por outro lado, o excelente estudo sobre o jogo de azar nos Estados Unidos, intitulado de forma sintética como *The Blinken Report*,¹⁰ de autoria do Instituto Rockefeller de Governo da Universidade Estadual de Nova York, chama atenção para o fato de que o jogo não é apenas uma forma de entretenimento ou diversão como qualquer outra por que cria custos que são pagos por todos os contribuintes, e não só pelos jogadores.

Diante da existência dessa contradição entre o interesse público e privado, a autora do Relatório Blinken coloca a seguinte questão: “Se os benefícios do jogo não são claros e se os seus custos são tão elevados, porque os legisladores estaduais legalizam o jogo?”¹¹

A título de resposta a autora faz a seguinte observação:

“... porque em parte os custos não aparecem imediatamente, em parte por que aqueles que ganham dinheiro com o jogo não têm que bancar os custos que eles impõem aos demais e em parte por que o jogo cria o clássico problema regional do chamado Dilema do Prisioneiro: Todo mundo estaria melhor se nenhuma região tivesse jogo, mas uma delas pode ganhar às custas das outras se ela se desvia do acordo de proibir o jogo em todo lugar.”¹²

⁹ Maria Paula M. T. de Oliveira *et al.*.

¹⁰ Lucy Dadayan, *State Revenues From Gambling: Short-Term Relief, Long-Term Disappointment*, The Blinken Report Three, The Nelson Rockefeller Institute of Government, New York: SUNY, April 2016. www.rockinst.org/pdf/government_finance/2016-04-12-Blinken_Report_Three.pdf

¹¹ Dadayan, p. 18. Note-se que nos Estados Unidos é atribuição dos estados legislar sobre jogos de azar.

¹² Dadayan, p. 18, citando passagem de Earl J. Grinols, “*The Impact of Casino Gambling on Income and Jobs*,” *Casino Development: How Would Casinos Affect New England’s Economy?* (Boston: Federal Reserve Bank of Boston, October 1996): 3-17, <https://www.bostonfed.org/economic/special/casino.pdf>





O Relatório Blinken também aponta para outra motivação que geralmente tem papel relevante na legalização dos jogos de azar:

“O lobby de grupos políticos e de interesse também são fatores que contribuem para a adoção dos jogos de azar e para sua expansão. Alguns pesquisadores argumentam que os interesses da indústria do cassino estão frequentemente alinhados com os dos políticos e legisladores estaduais. A indústria do jogo é um importante doador de recursos para políticos e partidos políticos e desempenha papel crucial no processo político.”¹³

Sabe-se que existem muitos interesses lutando pela legalização do jogo no Brasil. Tais interesses envolvem grupos que hoje já estão inseridos de uma forma ou de outra com a exploração dos jogos de azar, e grupos que pretendem explorar as novas oportunidades que viriam a surgir caso os jogos venham a ser legalizados. Alguns desses grupos de pressão e interesse estão sólida e legalmente constituídos como associações ou entidades sem fins lucrativos.

O alegado aumento na receita de impostos também não é verdadeiro. A esse respeito, vale a pena trazer novamente à consideração o Relatório Blinken.

Sua análise cuidadosa das receitas dos estados norte-americanos, que são os entes daquela federação que têm atribuição legal para autorizar e taxar os jogos, aponta para o fato de que a contribuição dessa

¹³ Blinken Report, p. 5, apoiando sua afirmativa nos seguintes artigos: Peter T. Calcagno, Douglas M. Walker, and John D. Jackson, *Determinants of the Probability and Timing of Commercial Casino Legalization in the United States*, in *Public Choice* 142 (2010): 69–90, <http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/CasinoAdoptionPC.pdf>; e Edward J. Furlong, *A Logistic Regression Model Explaining Recent State Casino Gaming Adoptions*, in *Policy Studies Journal* 26, 3 (1998): 371-83.





atividade econômica para o total das receitas estaduais é relativamente pequena, chegando a representar apenas algo entre 2,0 e 2,5 por cento da arrecadação total dos estados.¹⁴

Informa, ademais, que cerca de dois terços da arrecadação dos estados daquele país com os jogos de toda natureza é proveniente das loterias estaduais, que são instituições públicas, como no Brasil.¹⁵

Também é interessante fazer menção ao caso da Austrália, que apesar de ser um dos países onde os jogos de azar são menos regulamentados, está rediscutindo a questão da legalização dos jogos.

Artigo do Financial Times a respeito da questão chama atenção para um fato curioso: “Enquanto o Brasil está procurando legalizar os jogos, a Austrália está pretendendo reprimi-los.”¹⁶

Também não é verdade que a liberação de jogos de azar irá fomentar o turismo no Brasil.

Deve ser tomada com cautela a expectativa de que a liberalização dos jogos no Brasil possa vir a ser um importante fator de atração de turistas estrangeiros para o País.

¹⁴ Blinken Report, p. 7.

¹⁵ Blinken Report, p. 6 e 9.

¹⁶ Paul McClean, *Brazil follows UK and Australia in search of gambling tax*, in The Financial Times, September 5, 2016. <https://www.ft.com/content/9bfaf036-7116-11e6-a0c9-1365ce54b926>





Aliás, a evidência existente sobre o caso de Portugal aponta exatamente para possibilidade de que a legalização de jogos no Brasil possa vir a não trazer contribuição significativa para a atração de turistas estrangeiros para o País.

Inserido em um contexto no qual existem inúmeros destinos internacionais consolidados em que os casinos e outras modalidades de jogos são legalizados, as receitas do setor de jogos em Portugal são essencialmente provenientes dos próprios portugueses e não de turistas internacionais.

Estudo econométrico realizado pelos professores Álvaro Matias, Carlos M. G. Costa e Luis Gil-Alana, conclui que as receitas geradas pelos jogos dependem fortemente da renda de Portugal, enquanto é estatisticamente irrelevante a receita proveniente do turismo internacional.¹⁷

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2014.

Sala da Comissão,

Senador RANDOLFE RODRIGUES
REDE-AP

¹⁷ Álvaro Matias, Carlos M. G. Costa e Luis Gil-Alana, The Economics of Casino Gambling: Evidence for Portugal, in Revista Turismo e Desenvolvimento, nº 13/14, 2010.

