

## PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2014, do Senador Ciro Nogueira, que *dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional*.

Relator: Senador **BLAIRO MAGGI**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN) as emendas oferecidas em Plenário ao 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*.

A matéria foi apreciada por esta comissão em caráter terminativo, onde recebeu parecer favorável, na forma do Substitutivo apresentado (Emenda nº 5) e da Emenda nº 2, acatada parcialmente, sob a relatoria do Senador Blairo Maggi.

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. Foram recebidas dezesseis emendas ao longo do período.

A Emenda nº 6 - PLEN, do Senador Antonio Anastasia, propõe aperfeiçoamento da redação do parágrafo único do art. 31 do Substitutivo, de forma a esclarecer que os sorteios promovidos no âmbito das sociedades de capitalização e os sorteios realizados para contemplação por consórcios,

regulados respectivamente pelo Banco Central do Brasil e pelo Conselho Nacional de Seguros Privados e pela Superintendência Nacional de Seguros Privados, não constituem jogos de azar.

A Emenda n° 7 - PLEN, do Senador Hélio José, altera o art. 11 para determinar que o credenciamento para exploração do jogo do bicho terá, no caso do Distrito Federal, como limite territorial o do próprio Distrito Federal. Dá ainda nova redação ao *caput* do art. 14 para dispor que, no caso do Distrito Federal, poderá ser credenciada uma casa de bingo a cada 150 (cento e cinquenta) mil habitantes da Região Administrativa onde o estabelecimento deverá funcionar.

A Emenda n° 8 - PLEN, do Senador Sérgio Petecão, propõe que as licenças para concessão de cassinos sejam concedidas, prioritariamente, àqueles que tiveram suas autorizações cassadas quando da proibição do jogo no Brasil, ou seus herdeiros.

A Emenda n° 9 - PLEN, do Senador Romário, propõe que a União entregue aos Estados e ao Distrito Federal 25% (vinte e cinco por cento) e para os Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação obtida com a Contribuição Social sobre a receita de concursos prognósticos que se propõe criar no PLS.

As Emendas n°s 10 a 21 são de autoria do Senador Lasier Martins.

A Emenda n° 10 - PLEN propõe estender os requisitos de idoneidade previstos no art. 6°, III, do Substitutivo, a todos os sócios da pessoa jurídica que detenham direitos para exploração de jogos de azar (em sua forma atual o requisito se aplica apenas a sócios controladores).

A Emenda n° 11 - PLEN amplia a proibição contida no art. 6°, § 3°, de que detentores de mandatos eletivos explorem jogos de azar, de forma a abranger também cônjuge, companheiro ou parente em linha reta até o 1° grau.

A Emenda n° 12 - PLEN propõe alterar o art. 7°, § 1°, do Substitutivo para prever que o credenciamento para exploração de jogo do bicho e jogo de bingo se dará pelo prazo mínimo de cinco anos (no Substitutivo tal prazo será estabelecido em regulamento) e altera o § 2° do mesmo artigo para prever que o credenciamento para exploração de cassinos também deverá ser oneroso.

A Emenda nº 13 - PLEN altera a redação do *caput* do art. 8º do Substitutivo, de forma a determinar que todos os jogadores deverão ser identificados, suprimindo a expressão “na forma do regulamento”.

A Emenda nº 14 - PLEN propõe retirar do art. 17 do Substitutivo o requisito de que, na determinação das localidades onde possam ser abertos cassinos, leve-se em conta a existência de “patrimônio turístico a ser valorizado”, mantendo como elemento a ser considerado apenas “o potencial para desenvolvimento econômico e social da região”.

A Emenda nº 15 - PLEN propõe alterações nos critérios de seleção para concessão de credenciamento para cassinos, sendo a mais relevante a de contratação de no mínimo 50% (cinquenta por cento) de mão-de-obra local (no Substitutivo não há especificação de percentual mínimo).

A Emenda nº 16 - PLEN propõe alterar o art. 19 a fim de destinar 60% (sessenta por cento) dos recursos arrecadados com jogo do bicho, de bingo e de jogos eletrônicos para a premiação – o Substitutivo fala em, no mínimo 50% (cinquenta por cento) e, no máximo 70% (setenta por cento), conforme definição a ser estabelecida por regulamento.

A Emenda nº 17 - PLEN propõe suprimir o art. 20 do Substitutivo, que cria Contribuição Social sobre a receita de concursos de prognósticos devidas por aqueles que explorarem os jogos previstos no PLS, sob o argumento de que tal proposta sofreria de vício de constitucionalidade.

A Emenda nº 18 - PLEN propõe nova redação ao § 2º do art. 22, de forma a permitir que as multas previstas nesse artigo sejam atualizadas monetariamente pelo “IPCA- Índice Nacional de Preços ao Consumidor” ou por índice que venha a substituí-lo.

A Emenda nº 19 - PLEN propõe inserir parágrafo único no art. 28 do Substitutivo, determinando que “os estabelecimentos credenciados a explorar jogos de azar deverão manter em arquivo os registros de controle de apostas, bem como de câmeras de segurança, pelo prazo de cinco anos”.

A Emenda nº 20 - PLEN propõe alterar as regras para transferência dos direitos ligados ao credenciamento para exploração de jogos de azar, dando nova redação ao art. 32 do Substitutivo. De acordo com a Emenda proposta, tal transferência poderá ocorrer apenas após dois anos de funcionamento do empreendimento, sendo que para a efetuação da

transferência serão exigidos os mesmos requisitos cobrados do credenciamento para exploração de jogos de azar.

Por fim, a Emenda n° 21 - PLEN propõe a inserção de novo artigo ao texto do Substitutivo, estabelecendo que Lei Complementar instituirá, com base no art. 154, I, da Constituição Federal, imposto sobre as atividades de jogos de azar abrangidas na proposição.

## II – ANÁLISE

A Emenda n° 6 - PLEN, de autoria do Senador Antonio Anastasia, propõe nova redação ao parágrafo único do art. 31 do Substitutivo, a fim de ressaltar que os sorteios promovidos no âmbito das sociedades de capitalização e os sorteios realizados para contemplação por consórcios não são considerados jogos de azar e permanecem regidos por normativos próprios do Banco Central do Brasil, do Conselho Nacional de Seguros Privados e pela Superintendência de Seguros Privados.

Somos **favoráveis** à aprovação da Emenda n° 6 - PLEN por entendermos que ela traz mais clareza ao dispositivo.

A Emenda n° 7 - PLEN, de autoria do Senador Hélio José, propõe alterações aos arts. 11 e 14 do Substitutivo, incluindo o Distrito Federal entre os Entes da Federação mencionados nesses artigos, de forma a evitar confusão ou restrição à implantação no Distrito Federal dos jogos do bicho e de bingo.

Considerando que não há a intenção de impor restrições ao Distrito Federal que sejam diferentes daquelas aplicáveis aos Estados, manifestamo-nos **favoravelmente** à aprovação da Emenda n° 7 – PLEN.

A Emenda n° 8 - PLEN, do Senador Sérgio Petecão, propõe que as licenças para exploração de cassinos sejam concedidas, prioritariamente, àqueles que tiveram suas autorizações cassadas quando da proibição do jogo no Brasil, ou seus herdeiros.

Entendemos que a proposta não merece prosperar pois o modelo proposto no Substitutivo para exploração de cassinos segue uma sistemática bem específica, priorizando o tamanho do investimento previsto na região de instalação e a quantidade de empregos gerados, entre outros aspectos, sendo dada preferência àqueles que tiverem maior potencial de retorno econômico

e social. Além disso, os interessados na exploração do jogo deverão atender a requisitos de idoneidade fiscal, penal e financeira. Tais objetivos, a nosso ver, são incompatíveis com priorização proposta na Emenda, de forma que opinamos pela sua **rejeição**.

A Emenda nº 9 - PLEN, do Senador Romário, propõe dividir entre Estados e Municípios o produto da arrecadação da Contribuição Social sobre a receita de concursos de prognósticos de que trata o art. 20 do Substitutivo. Em que pese a nobre preocupação do Senador, a proposta é potencialmente inconstitucional, tendo em vista o disposto no art. 195, III, da Constituição Federal, segundo o qual a referida contribuição deve ser integralmente vinculada às despesas de seguridade social, não existindo previsão de repartição dessa espécie tributária. Assim, defendemos a **rejeição** da Emenda.

A Emenda nº 10 - PLEN, do Senador Lasier Martins, propõe estender os requisitos de idoneidade previstos no art. 6º, III, do Substitutivo, a todos os sócios da pessoa jurídica que detenha direitos para exploração de jogos de azar (em sua forma atual o requisito se aplica apenas a sócios controladores). A Emenda nº 11 – PLEN, também de autoria do Senador Lasier Martins, amplia a proibição contida no art. 6º, § 3º, de que detentores de mandatos eletivos explorem jogos de azar, de forma a abranger também cônjuge, companheiro ou parente em linha reta até o 1º grau.

Entendemos que as duas Emendas acima mencionadas vão no sentido de impor controles mais estritos sobre as pessoas autorizadas a explorar jogos de azar. Assim, somos **favoráveis** à aprovação das Emendas nºs 10 e 11 – PLEN.

As Emendas nºs 12, 16, 18 - PLEN, de autoria do Senador Lasier Martins, buscam reduzir a discricionariedade conferida ao regulador pelo Substitutivo. A Emenda nº 12 - PLEN, propõe alterar o art. 7º, § 1º, do substitutivo para prever que o credenciamento para exploração de jogo do bicho e jogo de bingo se dará pelo prazo mínimo de cinco anos (no Substitutivo tal prazo será estabelecido em regulamento) e altera o § 2º do mesmo artigo para prever que o credenciamento para exploração de cassinos também deverá ser oneroso. Em sentido semelhante, a Emenda nº 16 – PLEN busca restringir a discricionariedade do regulador ao propor alterar o art. 19 a fim de destinar 60% (sessenta por cento) dos recursos arrecadados com jogo do bicho, de bingo e de jogos eletrônicos para a premiação – o Substitutivo fala em, no mínimo 50% (cinquenta por cento) e, no máximo 70% (setenta por cento), conforme definição a ser estabelecida por

regulamento. Por fim, a Emenda n° 18 – PLEN, propõe nova redação ao § 2° do art. 22, estabelecendo que as multas previstas nesse artigo sejam atualizadas monetariamente pelo “IPCA- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo” ou por índice que venha a substituí-lo, retirando tal prerrogativa do regulamento.

Somos pela **rejeição** das Emendas n°s 12, 16 e 18 - PLEN por entendermos que a fixação, por meio de regulamento, dos prazos para exploração dos jogos de bicho e de bingo, dos percentuais destinados ao pagamento da premiação e das regras de atualização monetária das multas devem conferir maior flexibilidade à autoridade responsável pelo credenciamento e supervisão do setor, melhor adequando prazos, percentuais e valores à dinâmica do mercado de jogos de azar. Quanto à previsão de que o credenciamento para exploração de cassinos seja também oneroso, observamos que o modelo proposto prevê uma sistemática diversa, que prioriza os investimentos e o potencial retorno econômico e social do empreendimento. O estabelecimento de um modelo, com a venda de licenças, poderia ter o efeito de desviar recursos que, de outra forma, poderiam ser investidos na região de instalação do cassino.

A Emenda n° 13 - PLEN, do Senador Lasier Martins, propõe alterar a redação do *caput* do art. 8° do Substitutivo, de forma a determinar que todos os jogadores deverão ser identificados, suprimindo a expressão “na forma do regulamento”, sob a justificativa que se evitaria abrir brechas nas obrigações de identificação. Somos da opinião que o regulamento não pode ter o condão de flexibilizar exigência estabelecida em lei. A inclusão do termo justifica-se mais pela necessidade e pela conveniência de regular aspectos acessórios à obrigação, como regras sobre armazenamento das informações coletadas, prazo para guarda da informação etc. Assim, somos pela **rejeição** da Emenda proposta.

A Emenda n° 14 - PLEN, do Senador Lasier Martins, propõe retirar do art. 17 do Substitutivo o requisito de que, na determinação das localidades onde possam ser abertos cassinos, que se leve em conta a existência de “patrimônio turístico a ser valorizado”, mantendo como elemento a ser considerado apenas “o potencial para desenvolvimento econômico e social da região”. A justificativa, nas palavras do nobre Senador, é que não seria “coerente manter a previsão de que, para a determinação da localidade onde estarão os estabelecimentos, o Poder Executivo Federal considere o patrimônio turístico a ser valorizado, na medida em que ele poderá ser resultado dos próprios investimentos para

desenvolvimento econômico e social da região”. Julgamos coerente a proposta apresentada, de forma que opinamos pela **aprovação** da Emenda.

A Emenda nº 15 - PLEN, do Senador Lasier Martins, propõe alterações nos critérios de seleção previstos no art. 18 para concessão de credenciamento para cassinos, sendo a mais relevante a de contratação de no mínimo 50% (cinquenta por cento) de mão-de-obra local (no Substitutivo não há especificação de percentual mínimo). Propõe, ainda, que o credenciamento seja renovado apenas se comprovada a eficiência e o retorno econômico e social do investimento. Somos contrários à especificação de um percentual mínimo de mão-de-obra local por não termos como garantir se tal exigência não interferirá na contratação de mão-de-obra com a qualificação necessária. Quanto à renovação do credenciamento apenas se comprovado o retorno do investimento, em sua redação atual o texto já deixa claro que tal benefício será concedido apenas se observados os requisitos previstos em lei. Assim, defendemos a **rejeição** da referida Emenda.

A Emenda nº 17 - PLEN, do Senador Lasier Martins, propõe suprimir o art. 20 do Substitutivo, que cria a Contribuição Social sobre a receita de concursos de prognósticos devida por aqueles que explorarem os jogos previstos no PLS, sob o argumento de que tal proposta sofreria de vício de constitucionalidade. Esta Emenda deve ser analisada em conjunto com a Emenda nº 21 – PLEN, do mesmo Senador, que, diante da alegada inconstitucionalidade do dispositivo anteriormente citado, propõe a inserção de novo artigo ao texto do Substitutivo, estabelecendo que Lei Complementar instituirá, com base no art. 154, I, da Constituição Federal, imposto sobre as atividades de jogos de azar abrangidas na proposição. Divergimos, respeitosamente, do Senador, por entendermos que o art. 195, III, da Constituição Federal, oferece o suporte necessário à criação de Contribuição Social sobre a receita de concursos de prognósticos devida por aqueles que explorarem os jogos que se pretende autorizar. Assim, defendemos a **rejeição** das Emendas nºs 17 e 21 – PLEN.

A Emenda nº 19 – PLEN, de autoria do Senador Lasier Martins, propõe inserir parágrafo único no art. 28 do Substitutivo, determinando que “os estabelecimentos credenciados a explorar jogos de azar deverão manter em arquivo os registros de controle de apostas, bem como de câmeras de segurança, pelo prazo de cinco anos”. A esse respeito, observamos que o art. 8º do Substitutivo estabelece regras para identificação de jogadores e informação às autoridades de premiações superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Além disso, o art. 30 prevê que o regulamento poderá estabelecer outras condições e requisitos necessários ao credenciamento e à exploração

de jogos de azar, permitindo assim uma melhor avaliação de controles adicionais necessários. Diante do exposto, opinamos pela **rejeição** da Emenda.

Por fim, a Emenda nº 20 - PLEN, de autoria do Senador Lasier Martins, propõe alterar as regras para transferência dos direitos ligados ao credenciamento para exploração de jogos de azar, dando nova redação ao art. 32 do Substitutivo. De acordo com a Emenda proposta, tal transferência poderá ocorrer apenas após dois anos de funcionamento do empreendimento. Entendemos ser conveniente manter a regra do Substitutivo, que veda esse tipo de transferência apenas antes da entrada em funcionamento do empreendimento, medida que visa garantir a instalação efetiva dos empreendimentos dentro de um horizonte razoável de tempo. Uma vez em funcionamento, não vislumbramos razões para impor restrições à transferência de controle. Assim, defendemos a **rejeição** da Emenda nº 20 - PLEN.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, somos pela **aprovação** das Emendas nºs 6, 7, 10, 11 e 14 - PLEN, e pela **rejeição** das Emendas nºs 8, 9, 12, 13 e 15 a 21 - PLEN.

Sala da Comissão, em 9 de março de 2016

Sen. Otto Alencar, Presidente

Sen. Blairo Maggi, Relator