

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.145, DE 2004

(Apenso o PL nº 3.262, de 2004)

Dispõe sobre a exploração de loterias, em todas as modalidades e dá outras providências

Autor: Deputado Pompeo de Mattos

Relator: Deputado Daniel Almeida

I - RELATÓRIO

A proposição epigrafada destina-se a suceder toda a legislação que trata da atividade lotérica. Para tanto, qualifica o sorteio lotérico como serviço público destinado a financiar a seguridade social e fomentar o desporto e a cultura, bem como estabelece normas gerais a serem observadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, entes que poderiam explorar as modalidades lotéricas que especifica. O Projeto fixa a destinação da receita auferida com cada uma das modalidades, bem como define diversos crimes relativos à inobservância da legislação, cominando as penas aplicáveis em cada caso.

Para defender sua propositura, o Autor qualifica como mera jogada de marketing a edição da Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004, que proibiu a exploração de jogos de bingo e de máquinas "caça-níqueis". Argumenta, ele, que, diante de denúncias de irregularidades, o correto seria submeter o setor a rigorosas regulamentação e fiscalização, de modo que se



84A6728056

preservassem os postos de trabalho gerados e ainda se assegurasse a arrecadação de recursos destinados à área social.

À proposição principal, sujeita à apreciação do Plenário, foi apensado o Projeto de Lei nº 3.262, de 2004, o qual trata, exclusivamente, dos jogos de bingo, os quais seriam explorados por empresas autorizadas pela Caixa Econômica Federal - CEF. Para assegurar o recolhimento dos tributos incidentes sobre a atividade, seria obrigatória a utilização de cartelas impressas pela Casa da Moeda e fornecidas pela CEF. Entende, o Autor, que sua proposta resolveria os problemas que levaram à proibição do bingo em todo o País, por meio da já citada MP nº 168/2004.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra esclarecer que, no sistema jurídico brasileiro, qualquer jogo de azar - como o são as loterias, o jogo de bingo e demais jogos - é matéria que resvala para a esfera do Direito Penal, tipificada como contravenção penal, e portanto, fora do comércio.

A exploração econômica de jogo de azar somente tem sido permitida pela União - ente constitucionalmente competente para legislar sobre matéria penal -, a teor dos incisos I e XX do artigo 22 da Constituição Federal, como fator de canalização de recursos para programas que têm por base princípios éticos de solidariedade social, porém sem revogar o conteúdo contravencional dos tipos consignados no Decreto-Lei nº 3.688/41, senão excepcionando a norma.

A proposição principal, mais um dentre tantos projetos de lei que buscam nova regulamentação para os jogos de azar, insere uma novidade que o diferencia dos demais, ao contemplar autorização para que o Poder Público Estadual e Distrital legitime a exploração desses jogos.



Se hoje os Estados e o Distrito Federal não possuem competência legal para a exploração dos jogos de azar, em face da competência privativa da União, a partir da eventual conversão desse PL em norma legal todos estariam legitimados para estabelecer as loterias e jogos em suas respectivas jurisdições.

De outra parte, a exploração indiscriminada do jogo de azar favorece, mais do que outras atividades, as práticas ilícitas, de maneira que o Estado deve, a bem da ordem e da segurança nacional., conter os danos econômicos e morais que a difusão do vício do jogo arrasta consigo - envolvendo fatores de degradação moral e de corrupção social -, por meio da imposição e exigência de um controle efetivo e sério, o que não se observa na presente proposta.

Ainda, uma má legislação na esfera estadual poderá vir a redundar em competição predatória entre as Loterias Federais e as Estaduais/Distrital, em detrimento dos programas sociais do Governo Federal.

O autor da Proposição principal justifica a legitimidade dos Estados e dos Distrito Federal explorarem com legislações próprias, jogos de azar - de forma geral - e jogos de bingo - mais especificamente -, em dispositivo da Carta Magna que trata da Ordem Social, especialmente da Seguridade Social e do Desenvolvimento do Desporto. Observe-se que o art. 195 da Constituição Federal não pode induzir ao entendimento de ser a base legal para a prática do jogo de azar. Se o fosse, o “jogo do bicho” não estaria na ilegalidade.

Longe de legitimar a exploração de jogos de azar - mesmo porque o título que o abriga (DA ORDEM SOCIAL) é impróprio para esse fim -, o art. 195 da CF determina a forma de financiamento da Seguridade Social, estabelecendo, como uma das fontes, a contribuição social incidente sobre a receita dos concursos de prognósticos - os quais já existiam, como se comprova na regulamentação do referido dispositivo constitucional, já que o mesmo não é auto-aplicável. A regulamentação sobreveio com a Lei nº 8.212/91, porém, com o propósito de consolidar o que já ocorria antes de sua edição, pois as loterias e jogos autorizados pelo Poder Público somente são permitidos com base em



princípios éticos de solidariedade, como se vê da fundamentação lançada no Decreto-lei nº 204/64 que cria as loterias federais:

“considerando que a exploração de loteria constitui uma exceção às normas de direito penal, só sendo admitida com o sentido de redistribuir os seus lucros com finalidade social em termos nacionais;”

Com isto, ficou estabelecido o sistema de distribuição dos recursos arrecadados com os jogos, impondo sua prévia afetação, de modo que o Governo, ao permitir a exploração econômica de qualquer modalidade de jogo de azar, o faz fixando os destinatários dos recursos.

Atente-se para a redação do art. 26 da Lei nº 8.212/91:

“Art. 26. Constitui receita da Seguridade Social a renda líquida dos concursos de prognósticos, excetuando-se os valores destinados ao Crédito Educativo.” (hoje denominado FIES)

A regulamentação do artigo retro citado abrange, exclusivamente, as loterias federais administradas pela CAIXA e autorizadas pelo Decreto-Lei nº 204/67; as loterias estaduais permitidas pelo Decreto-Lei nº 6.259/44; e as corridas de cavalo e *sweepstake* permitidos pela Lei nº 7.291/84, conforme pode ser confirmado na redação do seu § 1º, a saber:

“§ 1º Consideram-se concursos de prognósticos todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reunião hípicas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.”

Vê-se, assim, que a disposição constitucional não ampara a prática de jogos de azar. A própria Lei nº 8.212/91 não é auto-aplicável, pois não define o rateio dos recursos arrecadados, apenas fixa que, nas hipóteses que menciona, uma contribuição será destinada à Seguridade Social, o que é feito em cada legislação que permite a exploração econômica de jogos de azar.

Os jogos de azar somente são praticados por expressa excepcionação de normas de direito penal, mediante autorização da União Federal, a qual remove o óbice legal da atividade proibida.



Com referência ao comando constitucional decorrente do art. 217 da Constituição Federal, constitui um dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, impondo-se-lhe para desempenho do encargo, dentre outros princípios:

“II – destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em caso específico, para a do desporto de alto rendimento.”

Ocorre que autorizar a exploração dos jogos de azar não se constitui em ato de destinação de recursos públicos, o que se faz por meio de normas orçamentárias. Tanto é assim que a Lei nº 9.615/98 dispõe:

“Art. 56. Os recursos necessários ao fomento das práticas desportivas formais e não formais a que se refere o art. 217 da Constituição serão assegurados em programas de trabalho específicos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos provenientes de:

I – fundos desportivos;

II – receitas oriundas de concursos de prognósticos;

III – doações patrocínios e legados;

IV – prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados nos prazos regulamentares;

V – incentivos fiscais previstos em lei;

VI – outras fontes.”

Sabidamente, as fontes enumeradas nesses incisos não se constituem em fonte de recursos públicos, assim entendidos os provenientes das receitas orçamentárias federal, estadual, distrital e municipal, cuja origem está na arrecadação tributária.

Ora, o art. 217 não contempla comando impondo ao Estado o dever de determinar a exploração de jogos de azar como forma de conceder autonomia e igualdade em prol do desenvolvimento do desporto.

Não se questiona a competência concorrente da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre o desporto. Entretanto,



jogo de azar não é desporto, nem atividade denominada de prática desportiva formal ou não-formal, configurando-se, antes, como contravenção penal.

Na medida em que o PL desconhece o regime jurídico inerente às práticas de jogo de azar, afasta-se de um princípio que se afigura como o mais importante de todos, o da distribuição dos recursos arrecadados - que é o fator de descriminalização do jogo de azar -, o que justifica o Estado excepcionar a norma de Direito Penal autorizando a sua exploração comercial. A distribuição regulamentada é a forma de inibir a especulação perversa e criminosa que caracteriza os jogos não autorizados, a exemplo do “jogo do bicho”.

Na atualidade, em muitos setores, inclusive nas demandas judiciais, observa-se que muitos buscam a aprovação de determinada conduta, projeto ou decisão judicial favorável, argumentando com questões sociais, que se reconhecem relevantes, mas nem tudo justifica ou autoriza a quebra de padrões éticos, morais ou jurídicos - como no presente caso -, em que o ponto de relevância para aprovação está centrado no desenvolvimento das políticas de Seguridade Social e no fomento ao Desporto e à Cultura. O que vislumbra, no cenário deste PL, é que muito pouco seria destinado para o fomento dessas bandeiras sociais, posto que somente o pagamento de uma taxa fixa ou de um pequeno percentual pelo interessado na exploração desses jogos representa uma arrecadação ínfima diante daquilo que efetivamente seria arrecadado com a exploração dessa atividade.

Esses jogos devem ser controlados e tributados de forma eficiente e justa, e não na forma simplista e incompleta proposta através do Projeto de Lei em exame.

Nas questões afetas ao jogo de bingo, jogos em máquinas eletronicamente programáveis e sorteios filantrópicos/associativos que, exceto o sorteio promovido por entidade filantrópica, são modalidades de jogos de azar com exploração econômica proibida, a teor do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688/41 (Lei das Contravenções Penais), tem-se a considerar o que se segue.



A proposta contida no PL pretende instituir o jogo do bingo, os jogos em máquinas eletrônicas e os sorteios filantrópicos/associativos *como modalidades lotéricas*, cuja exploração seria disciplinada por legislações próprias dos Estados-membros e Distrito Federal, o que se traduz em laborar em grande equívoco, porque parte da premissa errada de que é lícita a atividade de exploração desses jogos de azar.

No que concerne às loterias, o PL estabelece, em seu art. 2º, que a “exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público da União, dos Estados e do Distrito Federal e será permitida nas condições estabelecidas na presente Lei”

E, em seu art. 3º, esclarece que

“para efeitos desta lei, entende-se como loteria toda operação que, mediante a distribuição e comercialização de elementos sorteáveis, podendo ser apresentados ao apostador ao invés de mídia impressa e/ou eletrônica, faz depender de sorteio a obtenção de prêmio em dinheiro ou bens de outra natureza, que poderá ser pré-definido ou, ainda, através de rateio dos recursos financeiros arrecadados”

O texto desposado no art. 3º é pouco preciso, estabelecendo conceito amplo e definido para a atividade lotérica, o que contribui para que haja a possibilidade de que atividades não-lotéricas sejam enquadradas como tal, o que poderá trazer grandes prejuízos à sociedade brasileira.

Outrossim, o art. 4º estabelece que:

“o serviço público de loteria será controlado pelo Ministério da Fazenda, cabendo à Caixa Econômica Federal, em nome do Poder Público Federal, e aos Órgãos responsáveis pela loteria dos Estados e Distrito Federal, sua operacionalização, com competência para dirigir, coordenar, executar, conceder, permissionar a exploração, o credenciamento, a fiscalização e a regulamentação dos jogos lotéricos, além de distribuir e controlar as atividades relacionadas com as modalidades lotéricas, dentro do estabelecido nesta lei”.



Além de não definir quais órgãos estaduais seriam responsáveis pela loteria estadual - loterias essas cujo funcionamento encontra-se questionado pela União junto ao Ministério Público Federal -, o texto do art. 4º propõe situação em que a mesma instituição opera e simultaneamente fiscaliza a atividade, o que não parece adequado. O texto desse artigo, na forma em que foi apresentado, dá a entender que aquelas instituições poderiam permissionar a exploração, o credenciamento, a fiscalização e a regulamentação dos jogos lotéricos, o que é inadmissível.

O § 2º do art. 4º dispõe que “os Estados e o Distrito Federal poderão, através de legislações próprias, disciplinar os respectivos serviços públicos estaduais de loterias, cabendo-lhes a exploração das modalidades lotéricas no âmbito de seus territórios, respeitadas as diretrizes estabelecidas nesta lei”. Tal dispositivo, como redigido, estabelecerá norma que se choca com preceito constitucional, uma vez que a Carta Magna estabelece, em seu art. 22, tratar-se a legislação sobre concursos e sorteios matéria de competência exclusiva da União.

O art. 5º do Projeto de Lei impõe vinculação de aplicação de recursos advindos da atividade, aplicação essa cujas diretrizes também estão estabelecidas no texto constitucional sendo, portanto, passíveis de questionamento quanto a sua constitucionalidade.

O art. 6º do PL classifica de forma incompleta e imprecisa as modalidades lotéricas, propiciando válvula aberta para possibilidade de vir a servir de base de sustentação legal a atividades de caráter ilícito.

O art. 20 propõe que:

“os recursos financeiros advindos da exploração do serviço público de loterias, tanto da União, quando dos Estados e do Distrito Federal, devem ser depositados em contas específicas na Caixa Econômica Federal, e sua aplicação será de acordo com projetos dentro do que preceitua o artigo 5º desta lei, cujas normas para aplicação e prestações de contas serão previstas no decreto regulamentador desta lei”.



O texto desse artigo é confuso, não definindo claramente que atribuição quer disciplinar, remetendo a um decreto regulamentador aspectos fundamentais para o bom andamento das atividades relacionadas com jogos e loterias no país. Estabelece ainda que os recursos obtidos, inclusive pelos Estados, devem ser depositados em contas específicas na Caixa Econômica Federal sem esclarecer, de forma inequívoca, como a movimentação dessas contas será permitida.

Finalmente, em seu art. 21, o Projeto de Lei em exame propõe a revogação de todo o ordenamento jurídico e respectivo marco regulatório da atividade lotérica no Brasil sem, contudo, oferecer substrato legal que o substitua de forma segura, suficiente e alinhada com os interesses maiores da nação brasileira, o que se configura uma temeridade.

Em face do exposto, concluímos que uma matéria tão delicada como a exploração de jogos de azar não pode ser tratada do modo proposto no PL nº 3.145, de 2004, ou no PL nº 3.262, de 2004. Voto, por conseguinte, pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 3.145 e 3.262, ambos de 2004.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado Daniel Almeida
Relator



84A6728056