

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) - Concedo a palavra, para oferecer parecer à medida provisória e às emendas a ela apresentadas, em substituição à Comissão Mista, ao nobre Deputado Roberto Magalhães.

O SR. ROBERTO MAGALHÃES (PTB-PE. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Exmo. Sr. Presidente, nobres Sras. e Srs. Deputados, antes de ler meu parecer à Medida Provisória nº 68, de 2004, quero fazer dois registros.

Primeiro. Congratulo-me com a Presidência da Casa pela sábia e ponderada decisão de deixar para amanhã a votação desta medida provisória. Algumas lideranças partidárias me disseram que não tinham explicações sobre o parecer sequer para discutir com as bancadas a posição que deveriam tomar. Seria muito bom que o parecer fosse publicado em avulso, para conhecimento dos Deputados a partir de amanhã. Não importa se ele será modificado depois de negociações. Isso é legítimo do processo. Foram gastos 3 semanas em estudos, pesquisas e diálogos para se chegar a conclusões sólidas acerca deste assunto complexo.

Segundo. Peço ao Plenário indulgência e paciência. Não posso resumir o parecer. Vou ter de lê-lo na íntegra, porque não está publicado e trata de matérias complexas, todas elas, que não comportam uma interpretação aligeirada nem reduzida apenas para não cansá-los. Infelizmente, não há alternativa.

Passo a ler o relatório:

O Exmo. Sr. Presidente da República, com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, submete à deliberação do Congresso Nacional, nos termos da Mensagem nº 84, de 20 de fevereiro deste ano, a Medida Provisória nº 68, de 20 de fevereiro de 2004, que proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo, bem como jogos em máquinas eletrônicas denominadas caça-níqueis, independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências.

Tal proibição consta do art. 1º da MP. Reafirma a natureza de jogo de azar dos bingos e caça-níqueis. Assim, os referidos jogos ficam definitivamente enquadrados na categoria de jogos de azar, não-autorizados pela União Federal.

É importante, Sras. e Srs. Deputados, termos em mente que a medida provisória somente cuidou de bingos e caça-níqueis porque todos os demais jogos de azar estão enquadrados na Lei das Contravenções Penais.

A medida provisória reitera a revogação de artigos já revogados porque foram concedidas liminares e os Estados começaram a baixar legislações que invadem a esfera da legislação federal, criando e regulamentando jogos de azar, entre eles loterias que correspondem às loterias federais exploradas pela Caixa Econômica Federal, os chamados consórcios de prognósticos.

Há uma babel instalada no Estado, e o jogo não é somente uma porta aberta ao narcotráfico e à lavagem de dinheiro, é também um poder paralelo que se infiltra, faz tráfico de influência, adquire força política e começa a contribuir para o abastardamento da vida pública brasileira.

O art. 2º declara nulas e sem efeito todas as licenças, permissões, concessões ou autorizações para a exploração dos jogos de azar tratados na medida provisória, direta ou indiretamente expedidas pela Caixa Econômica Federal, bem como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Alguém perguntará: mas os Estados e algumas empresas não têm liminares? Sim, têm, mas elas durarão pouco. Umas estão sendo cassadas, em razão da MP nº 168; outras

estarão definitivamente invalidadas pela decisão que o Supremo Tribunal Federal está tomando neste momento já são 3 votos favoráveis à correta tese de que a liberação do jogo de azar é privativa da União Federal.

Não tenho dúvida de que será aprovada, por maioria ou unanimidade, essa decisão do Pretório Excelso, porque sempre foi assim entendido, desde 1946 ou 1947, quando Eurico Dutra baixou um decreto-lei, se não me engano a Constituinte estava funcionando , proibindo os jogos de azar. Nunca se contestou essa competência privativa.

Agora, de repente, a partir dos bingos e de outros jogos de azar, os Estados cedem às pressões, sobretudo políticas, e começam a fazer leis sobre a matéria e a regulamentar os jogos de azar, sem tomar conhecimento do art. 22 da Constituição Federal, que atribui a competência à esfera federal, ou se preocupar em fazer negociação para obter concessões. Nada! Fazem a lei e autorizamos jogos. Temos da Raspadinha às loterias estaduais, paralelas às loterias federais. Todos esses jogos Sena, Quina, Loteria Esportiva, Lotomania , tudo isso está classificado na lei federal como espécies ou subespécies de loteria federal.

O art. 3º determina às entidades referidas no art. 2º, ou seja, Caixa Econômica, autoridades estaduais, distritais e municipais, que tomem providências no sentido de rescindir ou revogar qualquer licença, contrato ou autorização remanescente, sem nenhuma indenização.

Por que sem indenização? Porque o que é ilegal não pode gerar direitos. Ninguém pode querer indenização a partir de atos absolutamente ilícitos.

O art. 4º prevê multa diária, de natureza administrativa, no valor de 50 mil reais para aqueles que descumprirem a proibição de exploração dos jogos de bingo e em máquinas eletrônicas caça-níqueis, sem prejuízo das sanções cabíveis. Essa multa será aplicada pelo Ministério da Fazenda e, após lavratura do auto de infração, deverá remeter cópia ao Departamento de Polícia Federal, conforme preceitua o art. 5º, *caput*, e parágrafo único. Essa remessa do auto de infração à Polícia Federal é decorrência natural do fato da exploração dos bingos e caça-níqueis se constituírem contravenção penal. Digo mais: não a partir daqui, mas da lei que revogou o art. 59, a Lei Pelé, cujos efeitos começaram a viger em 31 de dezembro de 2001. Por isso que digo que esta medida provisória é mais uma reiteração.

Sobre os pressupostos de relevância e urgência, a Comissão Mista não se instalou. Findo o prazo, conforme preceituam as normas regimentais, veio para a Câmara e foi distribuído o processo ao Relator para preparar seu relatório.

No decorrer do prazo regimental de 6 dias, foram apresentadas 6 emendas.

A Emenda nº1, de autoria do Deputado Neucimar Fraga, propõe nova redação ao art. 1º de forma a incluir na proibição jogos efetuados via Internet e *on-line*.

A Emenda nº 2, de autoria do Deputado Alceste Almeida, propõe ampliar à proibição do art. 1º a exploração de todas as modalidades de jogos de máquinas eletrônicas, independentemente de nome de fantasia, sem fazer referência a bingo nem às máquinas caça-níqueis.

A Emenda nº 4, de autoria do Deputado Sebastião Madeira, propõe inclusão de artigo determinando que a União ressarcirá os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de eventuais perdas de arrecadação de tributos, referente ao exercício de 2004, decorrente dos efeitos da Medida Provisória nº 168.

A Emenda nº 5, de autoria do Deputado Alceste Almeida, propõe a criação de um sistema nacional de jogos de bingo, cancelando todas as licenças, permissão de autorizações anteriormente concedidas, sendo que o novo cadastro se dará por meio da Caixa Econômica Federal, após regulamentação pelo Governo.

A Emenda nº 6, de autoria do Deputado Maurício Rabelo, propõe uma extensa regulamentação da atividade de exploração dos bingos, com 39 artigos, e a criação do Fundo Social da Fome, Cultura e Desporto FSFCD.

Nesta oportunidade, portanto, cabe ao Plenário da Câmara dos Deputados deliberar sobre esta matéria.

É o relatório.

Sras. e Srs. Parlamentares, passo agora a tratar da relevância e da urgência, que, por não terem sido decididas pela Comissão Mista, terão que ser por este Plenário.

O art. 62 da Constituição Federal dispõe que Em caso de relevância e urgência o Presidente da República pode adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, nos termos do § 1º do art. 2ºda Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe que Na data da publicação da medida provisória no *Diário Oficial da União* será enviado ao Congresso Nacional seu texto, acompanhado da respectiva mensagem e documentos que revelem a motivação do órgão.

Assim, a admissibilidade está vinculada ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e observância do disposto na Resolução nº 01, de 2002.

Conforme reiteradamente vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, os requisitos de relevância e urgência devem ser analisados, a princípio, pelo Presidente da República, no momento da edição da medida provisória, e, num segundo momento, pelo Congresso Nacional, separadamente por cada uma de suas Casas, que poderá deixar de convertê-la em lei em virtude da ausência de pressupostos constitucionais.

Lemos a ementa do acórdão do Supremo Tribunal Pleno na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.516, Distrito Federal, medida liminar, Relator Ministro Sidney Sanches, *Diário da Justiça*, Secção 1, 13 de agosto de 1999, pág. 3: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem considerado da competência da Presidência República e do Congresso Nacional a avaliação subjetiva da urgência da medida provisória. Deve-se executar apenas a hipótese em que a falta de urgência possa ser constatada objetivamente.

Ou seja, a decisão é discricionária e de índole predominantemente política.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 7, de 2004, que veio com a medida provisória para justificar a sua edição, elencou de forma consistente algumas razões que justificam a Medida Provisória nº 168, esclarecendo que, não obstante a Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000 essa lei é importantíssima no deslinde dessa questão , em seu art. 2º ter revogado os arts. 59 e 81 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 houve *vacatio legis* , a partir de 31 de dezembro de 2001 os bingos continuaram em funcionamento, desde a lei até a espera do prazo de sua vigência.

Houve pressão, *lobby* e pedido das casas de bingo. Diziam que não se podia fechar da noite para o dia, precisava-se de tempo. E o Presidente Fernando Henrique revogou o decreto que poderia impedir tudo isso. Mas não houve jeito. Tudo continuou como dantes.

Ressalta ainda a Exposição de Motivos nº 7 que as ações do Ministério Público no sentido de coibir a prática ilícita não têm conseguido efeitos perenes. E, ainda, a exploração do jogo, à revelia da lei, foi obtida vejam bem por meio de liminares judiciais, com respaldo em legislações estaduais inconstitucionais e até mesmo clandestinamente. E afirma: O caos instalado depõe contra a eficácia do Estado no cumprimento de suas obrigações constitucionais, exigindo solução para o problema. Pasmem os Srs. Deputados e as Sras. Deputadas: há Estados em que a Polícia Federal, desde a edição dessa medida provisória que está em vigor, só apreendeu 3 máquinas caça-níqueis.

Há um problema sério de confrontação da autoridade do Estado e até de desafio à governabilidade.

A propósito, é relevante lembrar que, no dia 4 de março de 2004, um grupo de procuradores da República e de promotores estaduais de Justiça encaminhou documento ao Governo, através do Exmo. Sr. Ministro da Justiça, intitulado A verdade sobre o jogo de bingo e caça-níqueis.

O Ministério Público, uma corporação institucionalmente apolítica e que não tem vínculos de hierarquia com nenhum Poder, encaminhou documento do qual vou destacar o seguinte texto:

Em breve histórico, gostaríamos de recordar as investigações já realizadas no País acerca do jogo e que comprovam a ligação dessa atividade com organizações criminosas internacionais.

A partir de 1996, investigações conduzidas pelo FBI, nos Estados Unidos, e pela Direção Antimáfia italiana constataram que a máfia siciliana estava aplicando seus recursos ilícitos obtidos com o tráfico de drogas em empreendimentos imobiliários e casas de jogo nos Estados Unidos, especialmente nas cidades de Miami e Las Vegas. No Brasil, a implantação do jogo de caça-níqueis foi realizada através das casas de jogo de bingo, com o envolvimento do crime organizado e conivência ou participação direta de autoridades públicas federais e estaduais.

Foi o que falei: tráfico de influência e corrupção na área política.

Vale ressaltar que as empresas que importam e comercializam as máquinas caça-níqueis no Brasil têm em seu quadro societário criminosos italianos, com mandado de prisão decretado na Itália, tais como Giuseppe Aronica e Lillo Luaricella.

A partir dessas informações, foram instauradas várias investigações criminais e ações penais no Brasil, constatando que as atividades do jogo de bingo e de caça-níqueis estão diretamente relacionadas ao crime organizado.

Como exemplo, os Promotores e Procuradores da República citam o bicheiro Ivo Noal, de São Paulo, o Comendador Arcanjo, de Mato Grosso, José Carlos Gratz, do Espírito Santo, e outros do Distrito Federal e de Estados do Norte e Nordeste. Todos, comprovadamente, são os maiores fraudadores do jogo ilegal no País.

Mais adiante falarei sobre matéria publicada no *Correio Braziliense* que afirma que investigações da Polícia Civil de Brasília iniciadas no Governo anterior e encerradas agora descobriram que os jogos de bingo no Distrito Federal, em sua grande maioria, são administrados por laranjas desse tipo de gente. No dia seguinte, o mesmo jornal trouxe nova matéria dizendo que a Polícia Civil do Distrito Federal havia notificado 9 laranjas administradores de bingo aqui nas barbas do Governo Federal e do Congresso Nacional para depor.

Por que os laranjas? Por que os donos não aparecem?

Concluí o representante do Ministério Público dizendo:

Assim, Sr. Ministro da Justiça, apresentamos o relatório minucioso sobre os graves riscos à segurança pública, à economia popular e à saúde pública que as atividades dos jogos de bingo e de caça-níqueis representam.

Colocamo-nos à disposição de V.Exa. para ulteriores informações ou o que V.Exa. entender necessário.

Assina o documento os Procuradores da República Guilherme Schelb e José Pedro Taques, os Promotores de Justiça Luiz Fernando Delazari, atual Secretário de Segurança Pública do Paraná, Fábio Velo e Fábio Ribeiro, ambos do Espírito Santo, Mauro Zaque, do Mato Grosso, e Rodrigo Canelas, de São Paulo.

V.Exas. podem observar que o Relator está fazendo uma abordagem procurando sempre pairar acima do fato político-partidário, acima daquilo que seria uma visão provinciana, partidária e preconceituosa, enfim, procurando arrimo a corporações e pessoas de idoneidade que conheçam do *métier*.

Dessa forma, mediante as razões invocadas pelo Poder Executivo, que tem respaldo no pronunciamento de expediente de representantes do Ministério Público, instituição não-partidária e sem vínculo de hierarquia com quaisquer dos Poderes, acreditamos estar configurada uma situação de estado de necessidade que impôs ao Presidente da República a adoção imediata de providências de caráter legislativo que não poderiam aguardar o procedimento legislativo ordinário.

Diante do exposto e tendo em vista a observância do que estabelece o art. 62 da Constituição Federal e o disposto no § 1º do art. 2º da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, somos pela admissibilidade da Medida Provisória n.º 168, de 2004, pelo reconhecimento de sua urgência e relevância.

Em seguida, tratarrei da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, como dispõe a Resolução n.º 1 do Congresso Nacional.

Compete privativamente à União Federal legislar sobre sistema de consórcio e sorteio. É o que determina o art. 22, inciso XX, da Constituição Federal. Em consequência, apenas a União poderá autorizar ou não o funcionamento de bingos que tratam da modalidade de jogo de azar, risco, sorte com finalidade lucrativa.

Esta competência é firmada nitidamente pela decisão prolatada pelo Ministro Nelson Jobim ao julgar o Mandado de Injunção nº 697, do Distrito Federal, de 23 de janeiro de 2004.

Diz o Ministro Jobim:

Já existiu ampla disciplina da exploração do jogo de bingo no País por meio dos arts. 59 e 81 da Lei nº 9.715, de 1998, Lei Pelé, e das alterações sofridas por conta da Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001. Tanto é assim que durante certo tempo as empresas exploradoras dessa atividade funcionaram normalmente.

Este tratamento normativo, entretanto, foi revogado expressamente pela Lei nº 9.981, de 2000 aquela que eu disse que era importante , no exercício pleno da competência privativa da União, que detém para legislar acerca de sistemas de consórcio e sorteios. Por não se constituir em direito e liberdade constitucional...

S.Exa. continua tratando do mandado de injunção.

Quanto à matéria contida na medida provisória, tratei da questão da competência privativa da União, como falei anteriormente, que deverá ser reiterada por decisão

unânime do Supremo Tribunal Federal, que está decidindo uma ADIN da Procuradoria-Geral da República que pretende declarar inconstitucional e nula a loteria chamada Popular, do Distrito Federal.

Há 3 votos, como disse, favoráveis à União.

Passo a outro aspecto jurídico da medida provisória, porque estou tratando da constitucionalidade e juridicidade.

A matéria contida na medida provisória não se insere entre as de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF) ou de qualquer de suas Casas (arts. 51 e 52), da mesma forma que não dispõe sobre matérias cujo tratamento é vedado por intermédio desse instrumento normativo (art. 62, § 1º da CF.)

Não há que se alegar que a MP em causa dispõe sobre matéria penal ao proibir a exploração de jogos de bingo em máquinas eletrônicas caça-níqueis.

Não há em nenhum dispositivo da MP nº 68 a criação de título penal e nem a combinação, agravamento ou redução de penas. Assim, não há ofensa nem aos arts. 15 e 29 da Constituição, nem ao art. 62, § 1º, I, alínea b, ambos da Constituição Federal. Apenas indiretamente, por via reflexa, haverá repercussão no campo penal, na medida em que a cessação da legalidade dos bingos acarretará para o infrator a sujeição ao art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688, de outubro de 1941, que é a Lei das Contravenções Penais.

Diga-se que o art. 50 dessa lei jamais foi revogado, não ocorrendo assim a hipótese de reprise da norma. Não há tripenal, não há combinação de pena, nem alteração de pena, nem reprise da norma penal.

A MP em exame está em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e foi redigida de acordo com as normas relativas à boa técnica legislativa constante da Lei Complementar nº 95, de 1988, alterada pela Lei Complementar nº 107/01.

Quanto às Emendas nºs 1, 2, 3 e 4, não há qualquer vício relacionado aos aspectos abordados nesta sessão: constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A Emenda nº 5, todavia, do nobre Deputado Alceste Almeida, cria o Sistema Nacional dos Jogos de Bingo que, com base na razão da justificativa, parece ser o órgão do Poder Executivo, não sendo suscetível de ser criado através de projeto de lei de conversão por tratar-se de matéria de competência reservada ao Presidente da República quanto à sua iniciativa - art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição.

Sobre o mesmo fundamento, a Emenda nº 6, do nobre Deputado Maurício Rabelo, ao propor regulamentação dos jogos de bingo, criando taxas art. 18 e instituindo o Fundo Social da Fome, Cultura e Desporto art. 21 igualmente invade a esfera de competência do Poder Executivo, incidindo, assim, em inconstitucionalidade. Tem 39 artigos a proposta do Deputado Maurício Rabelo.

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da medida provisória sob exame.

Adequação financeira e orçamentária.

Aqui farei uma abreviação para dizer que apenas a Emenda nº 4 sofre restrições do Relator. Apesar de partir de um Deputado pelo qual tenho muito respeito, um dos bons Deputados desta Casa, Arnaldo Madeira, do PSDB, ela estabelece que a União ressarcirá os Estados pelos prejuízos tributados em 2004 em face da medida provisória. Já disse e repito: além de não ser justo e jurídico querer-se que a União pague por danos que ela não deu causa, ainda há outro problema. A emenda não está

em conformidade com determinadas normas, inclusive com a Lei Complementar nº101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, inciso I do art. 16, segundo a qual tem de haver, em qualquer emenda que gere despesa, a apresentação da justificativa, a exposição, como teria de haver também a previsão orçamentária para 2004.

Diante do exposto, consideramos ser a Medida Provisória nº 168, de 2004, nos termos da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, adequada orçamentária e financeiramente, bem como as Emendas de nºs 1, 2, 3, 5 e 6, devendo ser rejeitada, por inadequação, a Emenda nº 4, do nobre Sebastião Madeira.

Do mérito. Alcance e conteúdo da Medida Provisória nº 168, de 2004.

Como já foi dito no relatório, a MP nº 168, de 2004, em seu art. 1º, determina a proibição, em todo o território nacional, da exploração de todas as modalidades de bingo - o que significa desde o convencional, com a pedrinha, até o via Internet, não sobra nenhum, nem videobingo -, bem como jogos em máquinas eletrônicas denominadas caça-níqueis, independentemente do nome fantasia.

Poderá alguém perguntar: mas por que caça-níqueis, se jamais foram legais? Está certo, proibir, reiterar a ilegalidade do bingo, mas por que essas máquinas? Porque entraram no Brasil pela porta aberta pelos bingos. V.Exas. verão adiante que a Lei Pelé foi consequência de CPI realizada nesta Casa, presidida pela Deputada Zulaiê Cobra, que finalizou com um belo relatório, apresentou um projeto e se converteu na Lei Pelé, para moralizar.

Mas arrumaram um decreto que contrariou a norma que moralizava, porque proibia as máquinas eletrônicas. Mas o decreto permitiu. Veio a máfia e vieram as máquinas em grande número. Hoje calcula-se que são milhares pelo Brasil afora, nas padarias, nas lojas, nos bares, e crianças e adolescentes de todas as idades jogam a hora que querem, é só ter o níquel.

O parágrafo único do art. 1º declara expressamente a retirada da natureza de serviço público conferida à modalidade de exploração do bingo que, por força da Lei nº8.672, de julho de 1993, art. 57, a chamada Lei Zico, que vigeu antes da Lei Pelé, e foi quem iniciou a fase de legalidade do bingo, havia autorizado mediante interrogação, não-incidência, de norma de Direito Penal. Para esclarecer que em relação às máquinas eletrônicas denominadas caça-níqueis, jamais houve qualquer autorização por lei federal para sua exploração.

Com o advento da Lei nº 9.981, de 2000, reiterada pela MP nº 168, de 2004, não somente as máquinas eletrônicas referidas, mas também a exploração de todas as modalidades de bingo estão sob a incidência do exposto no art. 50, na Lei de Contravenções Penais.

Embora a Lei nº 9.981 já houvesse revogado os arts. 59 e 81 da Lei Pelé, todos os seus artigos, que regulavam os bingos, consequentemente lhe davam legalidade. Assim extintos os jogos do bingo em todo o País a partir de 31 de dezembro de 2001, adverte a Exposição de Motivos nº 7, de 2004, de forma enfática - e quem quiser vá aos Estados ver o que está acontecendo - e vou citar novamente a exposição de motivos que acompanhou a medida provisória: primeiro, as casas de bingo continuam funcionando, seja com o aval do Poder Judiciário, seja em decorrência de legislação estadual ou clandestinamente, sem nenhum benefício às causas sociais, e, sim, servindo, quase que exclusivamente aos

interesses de quem está à margem da lei.

Segundo, a disseminação de modalidades eletrônicas de bingos e de outros jogos, principalmente por meio das máquinas eletrônicas denominadas caça-níqueis.

Terceiro, as ações do Ministério Público no sentido de coibir a prática ilícita não têm conseguido efeitos perenes.

Quarto, o caos instalado depõe contra a eficácia do Estado no cumprimento de suas obrigações constitucionais, exigindo solução para o problema.

E prossegue a exposição de motivos. Peço a V.Exas. que prestem atenção a este texto.

Não é demais salientar que proliferam pelo Brasil estabelecimentos destinados à exploração desses jogos sem autorização legal, com base em normas locais, de inconstitucionalidade informal. Em torno desses estabelecimentos formou-se um círculo de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e corrupção, a ponto de ameaçar a estabilidade institucional e gerando até mesmo reflexos nos investimentos econômicos, observados no nervosismo do mercado nos últimos dias. Quer dizer, após a medida provisória.

O descontrole da situação não oferece alternativa que não a imediata edição de norma explicitando a proibição de bingos e caça-níqueis, aplicando-se pesada multa administrativa aos infratores, sem prejuízo das normas penais.

Aos argumentos expostos com clareza, pela mensagem presidencial, entendemos ser oportuno ressaltar 2 fatos notórios e de suma relevância.

Primeiro, a atuação incansável do Ministério Público, por intermédio de um grupo de Procuradores da República e Promotores Estaduais da Justiça, no combate aos jogos ilegais e ao crime organizado, que reúne enorme acervo de subsídios.

Tive acesso a enorme acervo, inclusive a uma carta precatória vinda da Itália, por iniciativa de uma das divisões antimáfia e que aqueles 2 mafiosos, que citei ao início, deveriam ser presos porque têm prisão decretada naquele país.

2. O trabalho investigativo e noticiários de revistas, jornais e televisões, respaldando as denúncias de graves irregularidades ocorridas na exploração de jogos de azar, incluindo loterias estaduais, exploradores do jogo do bingo e máquinas caça-níqueis e a sua conexão com agentes públicos e o crime organizado.

Quanto ao Ministério Público, já citamos o documento enviado ao Governo ao tratar da admissibilidade da Medida Provisória nº 68, de 2004, neste parecer. Tivemos inclusive acesso à carta rogatória enviada para a Divisão Antimáfia da Itália, e há extenso material já coletado sobre a conexão da máfia com o jogo de azar. Mas não poderíamos esquecer o papel da imprensa na edificação de ilícitos, denúncias e investigações. Tomemos como exemplo a edição de 10 de março deste ano do *Correio Braziliense*, com a manchete principal: *Crime Organizado controla Bingo no Distrito Federal*. A matéria revela que as casas de bingos se sustentam sobre a rede remontada em testas-de-ferro que aparecem como responsáveis por mais de um estabelecimento. A reportagem teve arrimo em 3 relatórios da Polícia Civil do Distrito Federal e a investigação foi iniciada em 2004.

Na edição do mês subsequente o mesmo jornal noticia que a Polícia do Distrito Federal intimou 10 supostos laranjas dos reais proprietários para depor.

Consideramos oportuno, em homenagem a esta Casa Legislativa, fazer referência ao pronunciamento de alguns de seus membros, a respeito da questão dos bingos e dos

jogos de azar. Começaríamos pelo eminente Deputado Antonio Carlos Biscaia, do PT, que na justificativa do Projeto de Lei nº 1.986, de 2003, de sua autoria, afirma passo agora a citar trechos transcritos da justificativa do Deputado Antonio Carlos Biscaia, cuja idoneidade e autoridade ninguém pode questionar:

Paralelamente à expansão das casas de bingo, milhares de máquinas caça-níqueis foram distribuídas pelas cidades, colocadas indiscriminadamente em shoppings, lanchonetes, padarias, farmácias e outros estabelecimentos, inclusive freqüentados por menores de idade.

Um organograma feito pela Divisão Investigativa Antimáfia do Governo italiano comprovou que mafiosos estão por trás das maquininhas importadas pelo Brasil. No Rio de Janeiro, a maior parte dos caça-níqueis é controlada por bicheiros.

Além disso, é importante referir que a Organização Mundial de Saúde considera que o jogo patológico esse é um fato novo. Veja bem, Sr. Presidente, V.Exa. é médico. Quem está dizendo isso é o Deputado Antonio Carlos Biscaia na justificativa de um projeto de lei que determina a proibição dos jogos de azar , gera dependência, como doença, desde 1992, e que o Ambulatório de Jogo Patológico da Universidade Federal de São Paulo quase dobrou o número de atendimentos em 2 anos. Ele tem 10 anos de existência.

A curva ascendente é acompanhada pelo aumento explosivo de casas de bingos, que, em 1998, quando veio a lei, o decreto que autorizou as máquinas eletrônicas...

Quero explicar a V.Exas. o seguinte: a máquina eletrônica torna o jogo de bingo, que era limitado pelo próprio tempo porque a cada rodada era preciso despender 8 minutos. Com o jogo eletrônico, joga-se 10, 20, 50, 100 cartelas de uma vez só , em um jogo de nível, com potencialidade de causar prejuízos, como jogo de azar, tanto quanto a roleta, o bacará ou qualquer outro cassino.

Vou citar o que ouvi nos corredores do Deputado Francisco Dornelles, do PP, que foi ex-Ministro do Trabalho e é muito experiente:

O bingo é pior do que cassino, porque no cassino a maioria que perde dinheiro é rica; no bingo, são pessoas de classe média. Tenho na minha família e na minha relação de amizades pessoas que jogam tudo fora, proventos, aposentadoria, em função dos bingos.

Vejam, de 150 casas passou para 1.100, a partir do ingresso da máquina eletrônica. Então, foi um crime contra o País.

É fato relevante, não pode deixar de ser registrado, que a Lei Pelé, em seu art. 73 reparam que o inteiro teor da Lei Pelé saiu de uma CPI desta Casa. E aproveito a oportunidade para prestar minhas homenagens à Deputada Zulaiê Cobra, Presidenta daquela Comissão , definiu como ilícito penal a manutenção de máquinas de jogo de azar ou diversões eletrônicas em salas de bingo, culminando pena de detenção de 6 meses a 2 anos, art. 81 da mesma Lei. Entretanto, o Decreto nº 2.574, de 29 de abril de 1998, regulamentou a referida Lei Pelé autorizando a utilização de máquinas eletrônicas, programadas única e exclusivamente para a exploração de jogos de bingo em salas especiais.

Alguém abusou da boa-fé e da confiança do Presidente da República, tanto que ele veio a revogar o dispositivo. Mas ficou por isso mesmo, porque o que venceu foi o dispositivo do lobby, que considero um crime contra o País.

Verifica-se, de fato, que, a partir de 1998, quando o bingo eletrônico foi autorizado,

começou a vertiginosa expansão daquele jogo, assim como a importação das máquinas caça-níqueis.

De resto consta, de certa forma com essa ilação na justificativa de projeto do Deputado Antonio Carlos Biscaia e também do documento do Ministério Público, encaminhado ao Governo Federal por meio do Ministro da Justiça.

Aquele foi um episódio lamentável. Pois, segundo declararam os Procuradores da República e aqui já são outros Raquel Nascimento e Valquíria Quixadá, em relatório encaminhado ao Exmo. Sr. Ministro dos Esportes, em 8 e maio de 2003 vou pular um trecho, mas o material está à disposição de quem quiser ler , firmando posição contrária à regulamentação dos bingos...

Vejam bem, essas duas Procuradoras há um terceiro Procurador que não participou do trabalho fizeram um trabalho alentado, com grande riqueza de detalhes, com subsídios, pedindo ao Ministro que não encaminhasse a proposta de regulamentação porque acreditavam ser um desserviço ao País regulamentar o bingo. Segundo elas, a Lei Pelé originou-se como uma das propostas da CPI dos Bingos. Ninguém mais fala dessa CPI. É como se ela não existisse.

Em 1995, o bingo já era um problema, em 1998, tornou-se um problema grave. Esta Casa prestou um serviço, porque a Lei Pelé, como viram, definiu até o ilícito: a máquina eletrônica.

Dizem elas:

A Lei Pelé, conforme já salientado, originou-se como uma proposta da CPI dos Bingos, ocorrida em 1995, visando à moralização do setor, tanto que possui todo um capítulo disciplinando de forma mais adequada essa atividade.

Na verdade, a CPI destinada a investigar a situação dos bingos no Brasil, em seu relatório final, aprovou a minuta de projeto de lei com a proposição de ser proibida a instalação de qualquer tipo de máquina de jogos de azar ou diversões eletrônicas nas salas de bingo. O relatório da CPI está na biblioteca. Tenho cópia, e posso tirar outra via para quem quiser.

Citamos ainda os eminentes integrantes desta Casa, Deputada Juíza Denise Frossard, que não está presente, e o Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, do PSDB, que está presente. Em artigo publicado no *Diário de S.Paulo*, de 27 de fevereiro deste ano, sob o título, Bingo e a Política Brasileira, adverte esse texto aclara, vai às origens do loto, da víspera, do bingo, que começou como jogo inocente , eles dizem:

Vale a pena rememorar a Lei nº 9.615, de 1998, chamada Lei Pelé, que abria a possibilidade de os clubes esportivos explorarem o bingo para obter recursos que lhes permitissem fortalecer suas atividades esportivas. Com isso, um jogo inocente, conhecido como loto, víspera ou tômbola, praticado nas quermesses e festas benfeicentes, cantado para preencher cartelas, acabou se transformando num jogo profissionalizado e nefasto.

Adquiria, em primeiro lugar, uma parafernália de sons e luzes em ambiente propício para criar comportamentos compulsivos, que levam as pessoas a jogar quase sem pensar, sem conseguir parar de fazê-lo. Chegam a gastar, às vezes, os salários ou os provenientes de aposentadoria numa tarde.

Em segundo lugar, essas casas de bingo acabam despertando e cultivando o vício do jogo. É realmente um vício, do ponto de vista médico, o jogo é uma enfermidade.

Entre os viciados dos bingos muitos são mulheres, dona de casa, aposentados e

aposentadas, pessoas de idade. Aliás o jogo é enquadrado na categoria de vício pela legislação brasileira, razão pela qual a lei proíbe a abertura de cassinos.

A questão do jogo patológico, que também é tratada no documento do Ministério Público e que não transcrevi nessa parte, mereceu um artigo da Psicóloga Maria Paula de Magalhães Tavares de Oliveira, fundadora do Ambulatório do Jogo Patológico e Programa de Orientação à Dependente da Universidade Federal de São Paulo. Ela publicou um artigo no *Estado de S.Paulo* no dia 10 de março deste ano.

Transcrevo seu conteúdo impactante:

Apesar de a maioria jogar por lazer, jogadores compulsivos são grandes financiadores da atividade, pois perdem o controle e ultrapassam seus limites. Entretanto, pouco se fala do jogo patológico e das consequências familiares, econômicas e sociais dele decorrentes.

Jogo patológico foi incluído na classificação do Diagnóstico Internacional de Doenças Mentais em 1980, como transtorno impulsivo e vem sendo considerado um problema de saúde pública desde o início da década de 90.

Em 1994, logo após a abertura dos bingos, Lei Zico, foi criado na Universidade Federal de São Paulo o primeiro programa de tratamento especializado em jogos patológico no País. Nesses 10 anos de atividade a procura por tratamento tem sido muito maior do que a possibilidade de atendimento, dada a falta de recursos.

Observou-se que os jovens referidos como desencadeadores do problema acompanharam a oferta do mercado. Os primeiros pacientes jogavam videopôquer em casas de diversões eletrônicas. Posteriormente, passaram a ser jogadores de bingos e de jogos eletrônicos. Um quarto desses jogadores atendidos em ambulatório ou seja, 25% já cometeu ato ilícito relacionado ao jogo: 78% estavam endividados, 47% já pensaram em suicídio e 14% já haviam feito, ao menos, uma tentativa de suicídio. Assim, não se pode afirmar que essa atividade seja inócua ou inofensiva.

Resposta a algumas objeções. Uma objeção feita à MP nº 168, de 2004, em manifestação pública, mas também diretamente ao Relator, por e-mails, cartas e telegramas, cobrando soluções para o desemprego do pessoal a serviço das empresas reparadoras do bingo, merece esclarecimento. Na verdade, tal matéria não pode ser tratada pelo Legislativo, em face da disposição constitucional, que não permite emendas ao projeto de lei oriundo, privativamente pelo Executivo, quando importar em aumento de despesa, art. 63, inciso I, da Constituição Federal.

Com a revalidação vigente, somente a previsão do seguro-desemprego. Qualquer outra medida dependeria da iniciativa do Poder competente, no caso o Executivo, que por certo não está insensível em face do desemprego de milhares de brasileiros e brasileiras.

Não quero discutir desemprego, porque não dá para dizer ao desempregado que está certo ficar desempregado. Mas quero dizer que o Ministério Público fez uma pesquisa. Por amostragem, chegou à conclusão, segundo pesquisa feita no INSS, de que a média de empregados em cada casa de bingo é de 27, que, multiplicado por 1.100, não dará 30 mil em todo o Brasil, sendo 45 mil só em São Paulo.

Srs. Deputados, apresento esses dados a fim de esclarecerem melhor sobre o assunto. Não os escrevi no relatório, porque não adianta argumentar com o desempregado, que tem sempre razão. Podemos ponderar com os donos de bingos, com os lobistas, mas não com o desempregado. Não dá para convencê-lo. Ele tem direito de reclamar.

Quanto às emendas apresentadas, anteriormente falei da relevância e urgência e da adequação financeira da proposição, agora trato do mérito.

A Emenda nº 1, em princípio, pareceu-nos cabível. Todavia, chegamos à conclusão de que o art. 1º da Medida Provisória nº 168, ao proibir todas as modalidades de jogo de bingo, alcançou também as operações via Internet e *on line*. Por outro lado, qualquer exemplificação de uma determinada modalidade enfraquecerá o caráter genérico da nova proibitiva.

Assim, votamos, no mérito, pela não aprovação.

Sou advogado, e estão presentes outros profissionais da área. Sabemos que qualquer brecha, descuido, é uma porta para começar tudo de novo. Temos de exemplificar exaustivamente. Se o fizermos pela metade, abrimos precedentes.

A Emenda nº 2, ao abranger o jogo de bingo e as máquinas caça-níqueis, na expressão máquinas eletrônicas, torna a compreensão vulnerável e sujeita a diversas interpretações, até mesmo contraditórias. Se fizermos referências a máquinas eletrônicas, proibiremos o uso do fliperama, que não é jogo de azar e atingirá pessoas que não merecem ser prejudicadas.

Portanto, nosso voto no mérito é pela não aprovação tanto da Emenda nº 1 quanto da Emenda nº 2.

A Emenda nº 3 propõe a distribuição de recursos arrecadados pelos jogos de bingo a projetos de combate à fome aos Estados e Municípios. Se extingue aquela espécie de jogos, como disciplinar sua arrecadação? É uma *contradicção in terminis*, contradição em si mesmo. A Emenda nº 4 foi dada como inadmissível pela inadequação financeira e orçamentária.

No mérito entendemos que deve ser desaprovada, pois estaria admitindo em tese indenização da União em favor dos Estados, cujo Governo autorizara os jogos de azar com base em leis e decretos sem a devida fundamentação constitucional.

As Emendas nºs 5 e 6 já foram apreciadas na seção própria deste parecer e consideradas data vénia como inconstitucionais. Assim, não admissível no mérito.

Somos igualmente contrários à aprovação de ambas: à de nº 5, porque pretende determinar, por lei, que o Poder Executivo regulamentará o jogo de bingo, cuja extinção está sendo proposta; à de nº 6, porque equivale não apenas à rejeição da Medida Provisória nº 168, de 2004, como também à aprovação de extensa regulamentação de jogos de bingo, sem o debate prévio e profundo que tal medida exigiria.

Quatro, Projeto de Lei de Conversão à MP nº 168, de 2004. Apresentamos Projeto de Lei de Conversão à MP nº 168, de 2004, objetivando às seguintes modificações no seu texto. São poucas as modificações, visei ao máximo preservar a Medida Provisória.

É uma medida excepcional, tomada diria em estado de necessidade, depois de 3 anos de estudos, de pesquisas, de debates, de audiências. A União tinha que intervir. Ah, deveria ser projeto de lei. Sim, em tese, sim. Mas um projeto de lei dessa natureza quando seria aprovado? Quando chegaria a este plenário, com esse *lobby* sem tamanho? E surge imponderável? Pessoas que não sabemos de onde vêm e nem se estão falando por elas ou por seus tutores.

A primeira mudança é nova redação ao art. 1º, conferindo maior clareza que passaria a ser o seguinte: *Fica proibida em todo o território nacional a exploração de toda a modalidade de jogo de bingo, bem como jogos em máquinas eletrônicas, eletromecânicas ou mecânicas, conhecidas como caça-níqueis, independentemente ou*

não de fantasia.

Adicionei eletromecânicas ou mecânicas. Por quê? Porque as máquinas antigas eram eletromecânicas ou mecânicas. Se falasse eletrônica era capaz de alguém chegar com a mecânica e dizer: não, a interpretação está lógica e está excluindo o bingo mecânico ou eletromecânico.

No parágrafo único, nós também propomos modificação. A vedação de que trata o *caput* deste artigo diz aqui agora *implica expressa retirada da natureza do serviço público, anteriormente conferida a exploração dos jogos de bingo.*

Retirei a expressão que é por derrogação, suspender uma incidência de norma penal. Isso não interessa porque isso já vem da lei anterior, essa medida provisória está instituindo uma multa administrativa. Não tem que tratar de matéria penal, sobretudo matéria que já está regulada numa lei anterior. É o que o Governo diz na sua exposição de motivos, é o que afirmo também. É o meu convencimento.

Segunda modificação. No *caput* do art. 1º apenas acrescentamos a lei de máquinas eletrônicas e também eletromecânicas e mecânicas. Já expliquei.

Quanto ao parágrafo único, entendemos que a retirada da natureza do serviço público, que era dada por uma medida provisória ao bingo, e as leis estaduais repetem isso, já se consumara neste a revogação do art. 59 da Lei Pelé, Lei nº 9.615, de 1998, pela Lei nº 9.981, de 2000, e a partir de 31 de dezembro de 2001.

Dessa data em diante, ficou sem efeito a derrogação excepcional de norma em delito penal em relação aos bingos. Na hipótese, a reiteração é cabível e importante, em razão da Medida Provisória nº 2.216, 37ª renovação, art. 17, que veio gerar controvérsias. Mas no nosso entendimento a mudança de redação ao art. 59 não revigorou o artigo da Lei 9.615, de 1998. *Tal providência terá que ser expressa e não implícita*, dispõe a Lei Complementar nº 95, fevereiro de 1998.

Art. 9º - A cláusula de revogação deverá enumerar expressamente as mesmas disposições legais revogadas, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de abril de 2001.

Se essa medida provisória mudou a redação do art. 59 da Lei Pelé, que tratava do bingo, não reprimiria o art. 59 nem revogou a lei que o revogara. A mudança de redação vigorou somente por alguns meses durante a *vacatio legis*. E não podia ser diferente. Sabem por que fizeram essa medida provisória? Para dizer que era serviço público, e a Caixa poderia dar concessões. Só isso e nada mais. Mas a Caixa não deu nenhuma. A Caixa deu antes. Mas a partir daí ela não deu mais nenhuma concessão. Aliás, o Desembargador Luiz Carlos de Castro Lugon, do Tribunal Regional Federal da 8ª Região, do Rio Grande do Sul, no Agravo de Instrumento nº 20044019509/8, ao suspender medida liminar concedida por Juiz de Primeira Instância contra a MP nº 168, de 2004, utilizou como um de seus argumentos o seguinte: Tenho a Medida Provisória nº 168, de 2004, como nada inovadora. Portanto, de natureza de interpretação autêntica.

Na realidade, não concordo com S.Exa. inteiramente. Ela é uma renovação de várias normas, para dizer: *Vocês estão descumprindo, mas está agora aqui. Não há mais lugar para liminar, por isso estou de novo dizendo o que já está dito.* Mas há uma novidade, sim, que é a multa administrativa. Então, não se pode dizer que é mera reiteração. Ela tem nova pena administrativa.

Como se vê, o Desembargador acatou com pleno reconhecimento de que o art. 51 da

Lei Pelé já estava revogado pela Lei nº (*ininteligível*), de 2000.

Segunda alteração: Supressão no art. 3º da referência aos órgãos de autoridades estaduais, municipais e distritais mencionados no art. 2º.

É o seguinte: no art. 3º, ele diz que as autoridades citadas no art. 2º Caixa Econômica e autoridades estaduais, municipais e distritais deveriam rescindir os contratos, revogar as autorizações, concessões etc.

Primeiro, entendo que é desnecessária esta norma, porque a norma principal já está lá: declaração de ilegalidade, nulidade e ineficácia de todos aqueles atos. Segundo, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não podia até mesmo a mera referência de uma dessas muitas leis que foram feitas, de que nos Estados as Secretarias de Fazenda iriam fiscalizar o bingo.

Pode-se dizer que o Estado fiscaliza, mas não se pode dizer o órgão. Isso é da competência do Estado, que é autônomo pelo menos é o que diz a Constituição Federal.

É nosso entendimento que o art. 2º da MP nº 168 já consubstanciou o comando principal declarar nulas e sem efeito todas as licenças, permissões, concessões e autorizações para a exploração de jogos de azar previstas na MP, art. 1º, inclusive as estaduais, distritais e municipais.

A determinação concedida às autoridades estaduais, distritais e municipais nos parece desnecessária e, de certa forma, não-harmônica com relação à federativa.

O art. 3º, portanto, passaria a ter a seguinte redação: A Caixa Econômica Federal deverá proceder à rescisão unilateral e imediata dos contratos vigentes por revogar os atos autorizativos do funcionamento dos respectivos estabelecimentos de exploração dos jogos de bingo e máquinas caça-níqueis, sem o reconhecimento de indenização a qualquer perda.

Neste caso, tratando-se a Caixa Econômica Federal de instituição financeira pública e federal, tem cabimento tal determinação.

5 Observações necessárias:

1º - a existência de legislações estaduais editadas por diferentes unidades da Federação, Estados e Distrito Federal, autorizando e regulamentando os jogos de azar, inclusive o concurso de prognóstico, modalidade de loteria federal explorada pela Caixa Econômica Federal, tornou caótica a situação do jogo pelo Brasil afora;

2º - por dever de justiça, deve-se reconhecer que, dentre os empresários na área de bingos, nem todos têm conexão com atividades ilícitas e devemos admitir que nem todos têm. Não obstante, está comprovada a participação da máfia italiana em contrato de empresa exploradora de jogo de bingo eletrônico e, principalmente, de máquinas eletrônicas caça-níqueis, inclusive com a utilização de testa-de-ferro;

3º - é fato indiscutível que a regulamentação tentada, primeiramente pela Lei Zico e, depois, pela Lei Pelé, não teve êxito, quer nos seus objetivos de apoio necessário aos esportes, quer pelo efeito perverso de haver disseminado no País o jogo de azar sob diversas modalidades;

4º - o fato de ter havido uma CPI sobre os bingos em 1995, ainda na vigência da Lei Zico, revela que os problemas que justificam a Medida Provisória nº 168, de 2004, não são recentes, embora agravados ao longo do tempo;

5º - a questão do desemprego sensibiliza a todos, e certamente o Poder Executivo considerará esse aspecto da matéria sob exame em seus programas prioritários de

geração de emprego e renda.

Conclusão.

Por tudo o quanto acima foi exposto e em respeito e a partir de tudo quanto li, ouvi, estudei, pesquisei , e com absoluta tranqüilidade de consciência com que pauto minha vida pública, votamos pela aceitação do texto da Medida Provisória nº 168, de 2004, sob a forma de projeto de lei de conversão ora apresentado, rejeitadas as 6 emendas oferecidas, pelas razões já explicitadas neste parecer.

Muito obrigado.