

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**PROJETO DE LEI Nº 472, DE 2007
(PLS 278, de 2006, na origem)**

“Autoriza os Estados Federados e o Distrito Federal a explorar loterias.”

Relator: Deputado LEO ALCÂNTARA

**VOTO EM SEPARADO
(Deputado Fernando Melo)****I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 472, de 2007, atribui competência aos Estados e ao Distrito Federal para criar e explorar loterias, diretamente ou mediante concessão a terceiros, não podendo conter características semelhantes aos produtos lotéricos explorados pela Caixa Econômica Federal, a qual caberá, previamente, aprová-las. O PL 472, de 2007, tem como origem o Projeto de Lei do Senado nº 278, de 2006, um dos diversos projetos de lei elaborados a partir da chamada “CPI dos Bingos” do Senado Federal. A CPI dos Bingos foi instalada com a finalidade de *“investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de lavagem ou de ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado”*.

Nesta Casa, o PL 472, de 2007, foi distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor; de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame de mérito, estando sujeito à apreciação do Plenário e em regime de tramitação prioritária.

Nesta Comissão, recebeu Voto do nobre Relator, Deputado Leo Alcântara, pela aprovação, nos termos do Parecer apresentado em 25 de abril de 2007. Em 19 de agosto de 2007, foi concedida vista conjunta, aos Deputados Carlos Sampaio, Luiz Bassuma e Vinicius Carvalho.

É o Relatório.

II – VOTO EM SEPARADO

O Senhor Relator, Deputado LÉO ALCÂNTARA defende, em seu Voto, que *há de se reconhecer, por extensão, no âmbito desta Comissão, o mérito da iniciativa, uma vez que preliminarmente há que se admitir, por pressuposto, que as loterias que venham a ser exploradas sob a égide do PL 472/2007, diferentemente das que hoje vicejam na clandestinidade, terão que garantir, aos adeptos desses jogos, condições de participação e de transparência dos resultados, necessariamente comprometidas com as relações de consumo e medidas de defesa do consumidor estabelecidas na Lei nº 8.78, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor).*

Cita, ainda, o nobre Relator, por entender pertinente, o item 13.2 do Relatório da CPI dos Bingos, o qual abordou a legislação e exploração das loterias estaduais, nos seguintes aspectos, em resumo:

- 1 - A decisão do STF no sentido de confirmar a competência privativa da União para legislar sobre loterias e bingos, impede os Estados e o Distrito Federal de criar novas modalidades lotéricas e acarreta a perda de uma importante fonte de recursos para o financiamento de programas sociais. Essa tem sido a destinação que comumente se dá a boa parte dos recursos arrecadados com loterias;
- 2 - Os Estados e o Distrito Federal não devem ser impedidos de explorar loterias, a despeito da argumentação da CEF de que as loterias estaduais dão cobertura legal para que empresas privadas explorem jogos de azar; os concessionários declaram valores inferiores aos arrecadados e a derrogação das normas de direito penal para permitir a exploração de jogos de azar tem servido apenas para favorecer o enriquecimento ilícito de particulares às custas da economia popular;
- 3 - A transferência da competência da União a Estados e o DF ou a concorrência entre União, estados e DF não se apresenta como a melhor solução, por conta de inúmeras críticas feitas hoje à legislação estadual que regula a matéria;
- 4 - A compensação, pela perda de recursos dos produtos lotéricos, por meio da destinação de uma parcela dos recursos arrecadados, com as loterias federais, para esses entes da federação, também não se apresenta como uma boa solução. A destinação de recursos para os estados e o DF somente seria possível com diminuição do percentual destinado à premiação, repercutindo na queda da demanda pelas loterias ocasionada pela perda de interesse do apostador;
- 5 - A União deverá buscar uma legislação que evite ao máximo a contaminação da exploração de loterias por atividades ilícitas, bem como uma

eficiente fiscalização, especialmente sobre os recursos arrecadados com essa atividade.

6 – Propostas:

- a) Autorizar estados e DF a explorar loterias como modalidade de serviço público;
- b) As loterias criadas serão submetidas à previa aprovação da CEF, cujos requisitos serão estabelecidos na legislação que autorizar a competência aos estados e DF;
- c) Estados e DF não poderão explorar loterias com características semelhantes aos produtos lotéricos explorados pela CEF;
- d) Destinação de, no mínimo, 25% do produto da arrecadação das loterias para o fomento do desporto, a seguridade social e outros programas sociais de interesse público;
- e) Premiação bruta das loterias não inferior a 45% do produto da arrecadação;
- f) Estados e DF deverão adotar condutas necessárias à moralização das loterias;
- g) Estados não deverão explorar diretamente a atividade, devendo haver a concessão desse serviço a empresa de comprovada idoneidade, que assegure total transparência na execução dos serviços, com eficiente fiscalização das atividades por parte dos órgãos estaduais responsáveis e
- h) Comprometimento do Poder Público estadual e do DF para resgate da imagem das loterias.

Com esta exposição, entretanto sem fazer qualquer comentário ao texto referido do Relatório da CPI dos Bingos, o nobre Relator apresenta Voto pela aprovação do PL 472, de 2007.

Assim sendo, parece importante que nos debruçemos sobre as razões apresentadas pela CEF para ir contra a abertura pretendida e sobre as propostas constantes no Relatório citado, especificamente, no que se refere ao mérito a ser discutido nesta Comissão, ou seja, aqueles constantes do rol indicado no art.32, V, “a” a “c” do RICD: economia popular e repressão ao abuso do poder econômico, relações de consumo e medidas de defesa do consumidor, composição, qualidade, apresentação, publicidade e distribuição de bens e serviços, no caso, as loterias estaduais.

A legislação brasileira considera as loterias como jogos de azar (artigos 50 e 51 do Decreto-lei nº. 3.688, de 03 de outubro de 1941). O Decreto-Lei nº. 204, de 27 de fevereiro de 1967, instituiu o serviço público de loterias, como derrogação excepcional das normas do direito penal, de competência exclusiva da União, sem possibilidade de concessão, podendo ser executado apenas pela Caixa Econômica Federal. Tal Decreto-lei também estabeleceu, em seu artigo 32, que não seria mais permitida a criação de loterias estaduais e que as então existentes poderiam continuar a operar, desde que não aumentassem as suas emissões, ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação do citado diploma legal. Enquadram-se nessa situação as Loterias dos Estados do Rio Grande do Sul (1843), do Pará (1856), de Minas Gerais (1939), de São Paulo (1939), do Rio de Janeiro (1944), da Paraíba (1955), do Paraná (1956), de Santa Catarina (1966) e do Ceará (1966).

Entretanto, em flagrante desrespeito ao mencionado preceito legal, ao longo dos anos, os Governos dos Estados supracitados editaram novas leis com o objetivo de amparar a exploração de outros jogos. Por sua vez, as Unidades da Federação que não possuíam Serviço de Loteria Estadual, à época da edição do DL 204, instituíram tais serviços por meio de leis e decretos estaduais supervenientes. Essas leis, equivocadamente, enquadraram as loterias no domínio da livre iniciativa apregoada no art. 170 da Constituição Federal e amparam, além das modalidades lotéricas, os jogos de bingo e a exploração de apostas em máquinas caça-níqueis, dentre outras.

Enquadrando as atividades no domínio da livre iniciativa apregoada no artigo 170 da Constituição Federal, os Estados terceirizam a exploração das suas loterias a empresas privadas, mediante a edição de Leis ou Decretos Estaduais, que, enquanto não forem julgados inconstitucionais, incidem normalmente sobre as matérias legisladas.

Em 2007, o STF editou a Súmula Vinculante nº 02, declarando *“inconstitucional a lei ou normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”*. A partir de então, as normas em referência deixaram de gozar de presunção de constitucionalidade, já que as súmulas vinculantes são de observância obrigatória por toda a Administração Pública. As atividades que buscavam amparo legal nas normas ditas inconstitucionais passaram a não encontrar respaldo no ordenamento jurídico, sendo passíveis de fiscalização e aplicação de sanções.

Além da questão de falta de amparo legal para a exploração dessas loterias, outro grande problema verificado nas loterias estaduais é a falta de transparência em relação aos seus processos. Diferentemente da administração das Loterias Federais – cujos processos, sistemas e números são amplamente divulgados pela Caixa Econômica Federal, além de submeter-se a auditorias de órgãos de controle interno e externo, inclusive com respeito aos valores repassados aos beneficiários legais –, a maioria das loterias estaduais não divulga as informações relacionadas aos seus jogos, o que as expõe a questionamentos.

Ao contrário das loterias federais, os jogos explorados, sob o abrigo das loterias estaduais, convivem com o problema de falta de transparência incidente sobre os processos interferentes com a atividade, ou seja, determinação dos reais valores arrecadados, rateio da arrecadação, sorteio e apuração de ganhadores. Na maioria dos casos, os Estados apenas dão cobertura “legal” para que grupos privados explorem suas loterias em troca de ínfima remuneração, que varia de 4 a 9% sobre a arrecadação “declarada” pelas empresas licenciadas.

O histórico das loterias e jogos explorados pelos Estados bem demonstra o quanto estão suscetíveis a influências externas, as quais em nada atendem aos princípios que nortearam a autorização, em caráter de exceção, da prática dos jogos de azar.

Nos últimos anos, exemplos dessas influências nocivas foram divulgados em profusão pelos veículos de comunicação de massa, abrangendo desde a exploração de jogo de bingo até a de outros jogos de azar (*totobola, mais fácil, jogos eletrônicos*), notadamente em máquinas eletrônicas programáveis, independentemente da nomenclatura oportunista que tenham recebido (*bingo eletrônico, vídeobingo, vídeoloteria, caça-níqueis*).

Em alguns casos, as irregularidades verificadas na administração dessas loterias e jogos suscitaram a suspensão ou cancelamento da comercialização de produtos ou dos contratos com empresas terceirizadas, por iniciativa do Estado concessor ou em consequência de escândalos tornados públicos ou, ainda, decorrentes de decisões dos tribunais. A investigação dos escândalos noticiados pela imprensa levou os Órgãos Públicos de Segurança e o Ministério Público a intensificarem o combate à exploração irregular dessas loterias e à ilegitimidade de algumas regulamentações estaduais.

Essa disputa chegou ao Supremo Tribunal Federal, que vinha decidindo, em todos os julgamentos acerca do tema, pela inconstitucionalidade das leis estaduais objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ratificando a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Em 2007, consolidando esse entendimento e passando a vincular toda a Administração Pública, o STF editou a Súmula Vinculante nº 02, já mencionada. Independentemente dessas decisões, a maioria das UF continua permitindo o livre funcionamento dos concursos de prognósticos estaduais e a exploração de bingos e caça-níqueis.

Ao longo dos últimos anos, dezenas de Projetos de Lei tramitaram aqui na Câmara dos Deputados e no Senado Federal prevendo a regulamentação da exploração de jogos e loterias pelos Estados e Distrito Federal, sendo que a maioria das proposições não prosperou por conta de ações conjuntas do Governo Federal e do Ministério Público.

São justamente os agentes perniciosos, poderosos operadores da jogatina, alguns ainda abrigados por legislações estaduais e outros ainda atuando na clandestinidade em face das ações do Poder Público, os maiores beneficiários de eventual mudança da legislação. Sob o argumento de gerar recursos para os Estados, estes agentes poderão explorar diretamente loterias e jogos sob o abrigo de uma lei federal.

Como exemplo, podemos citar uma matéria que foi publicada, em 31/03/2005, no Jornal O GLOBO, versando sobre loterias estaduais, cujo trecho mais apropriado para o contexto em comento é o seguinte:

“Loterias estaduais são clientes em potencial

...

As loterias estaduais são as principais clientes em potencial da GTech. A multinacional, que já tem Minas e Santa Catarina entre seus fregueses, já apresentou às loterias estaduais, num encontro em São Paulo, produtos que poderiam ser usados pelas loterias, como o Pimba, uma modalidade de loteria eletrônica on-line com sorteios a cada cinco minutos. Na semana passada, a GTech também reuniu sua diretoria no Brasil para discutir a situação legal dos jogos.

...

Pela pressão da sociedade, dos órgãos de controle e do Ministério Público, a Caixa adotou medidas concretas para assumir o controle de todo o serviço de loterias, o que é um benefício para o país. Com isso, o contrato entre a Caixa e a GTech tem prazo para ser encerrado. O mercado de eventuais loterias estaduais é uma possibilidade para que a GTech mantenha a sua hegemonia no mercado brasileiro — explica a procuradora da República no Distrito Federal Raquel Branquinho... “

Outra matéria, veiculada pelo JORNAL NACIONAL da Rede Globo feita pela jornalista Juliana Morrone em 19/04/2007, que tratou sobre a Operação Furacão – máfia do jogo ilegal, demonstra de forma ainda mais evidente a atuação desses grupos e o interesse na aprovação da matéria, conforme trechos a seguir destacados:

*“...durante as investigações, a Polícia Federal descobriu que a quadrilha tinha interesse em se aproximar do Congresso. Um dos objetivos: **conseguir a aprovação de um projeto que autoriza os estados a explorar loterias.** O projeto ainda precisa ser votado na Câmara. Foi aprovado no Senado no dia 8 de fevereiro.*

....

Numa outra conversa gravada, um dia depois da votação no senado, um dos acusados de chefiar a quadrilha comemorou a aprovação e adiantou que o projeto também seria aprovado pelos deputados.

*Julio Guimarães, sobrinho do presidente da Liga das Escolas de Samba, Ailton Guimarães, o Capitão Guimarães, disse: “ - **PASSOU NO SENADO E VAI***

PASSAR NA CÂMARA. NÓS VAMOS GANHAR ESSA PARADA. CONFIA EM MIM”.

Assim como a GTECH, existem outros grupos, alguns dos quais brasileiros, como empresas argentinas, espanholas, italianas, coreanos, entre outras, com grande interesse nessa regulamentação, pois vislumbram a “brecha” para introduzir “legalmente” várias modalidades de jogos no mercado nacional, como os bingos e as máquinas eletronicamente programáveis, conhecidas como caça-níqueis.

O Parágrafo Único do art 2º do PL 472, de 2007, de forma aparentemente desprezível, estabelece que “*não serão aprovadas loterias com características semelhantes aos produtos lotéricos explorados pela Caixa Econômica Federal*”, intentando regularizar várias modalidades de jogos, as quais podem se mostrar altamente perniciosos à sociedade brasileira, sem uma ampla discussão entre os diversos segmentos interessados na delicada e relevante natureza dessa matéria.

Além de não contemplar efetivos mecanismos de controle, a proposta do PL mostra-se extremamente vulnerável à disseminação indiscriminada da exploração econômica dos jogos de azar, efetuada de maneira totalmente dissociada dos princípios que nortearam a autorização, em caráter de exceção, dessa atividade em território brasileiro.

O tratamento simplista e incompleto adotado na redação da proposta expõe a pouca cautela requerida no trato de matéria penal e constitucional do tema, haja vista as suas implicações no Código de Defesa do Consumidor.

Apresentamos, a seguir, quadro comparativo entre o PL 472, de 2007, e as Loterias Federais, com relação aos valores destinados aos beneficiários legais e ao custeio de administração (percentual de participação sobre a arrecadação):

	Proposta do PL	Loterias Federais
Repasse Beneficiários legais	25 %	48 %
Custeio (Administração)	30 %	20 %

Como pode ser observado, o percentual da arrecadação destinado pelo PL 472, de 2007, aos beneficiários legais que relaciona (Desporto, Seguridade Social e outros programas sociais) é inferior à parcela de recursos destinados às empresas exploradoras dos jogos, além de estar muito abaixo do percentual de recursos destinados pelas Loterias Federais aos seus beneficiários legais.

Note-se ainda que, prevalecendo o disposto no texto proposto, para administrar as novas loterias e jogos no âmbito territorial de apenas uma Unidade da Federação, será destinado um percentual sobre a arrecadação 50% superior àquele destinado para a administração das Loterias Federais em todo o território nacional – quase 9000 casas lotéricas, distribuídas em mais de 3.600 municípios brasileiros.

Podemos concluir que a aprovação do PL 472, de 2007, vai de encontro à tradição jurídica nacional, desconsidera a natureza ilícita do jogo, bem como promove sua privatização, o que desatende aos contornos excepcionais que têm balizado essa atividade econômica no Brasil, ao tempo em que promove regime jurídico mais benéfico a um setor que deve ser apenas tolerado e não fomentado pelo Estado.

Por todo o exposto, **Voto pela rejeição ao Projeto de Lei nº 472, de 2007.**

Sala da Comissão, em de setembro de 2007.

Deputado FERNANDO MELO