

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 LUIZ FERNANDO FARIA

### VOTO EM SEPARADO

#### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 472, de 2007, teve origem no Senado Federal e autoriza os Estados Federados e o Distrito Federal a criar e explorar loterias, diretamente ou mediante concessão a terceiros.

Para tanto, estes entes públicos não poderão criar loterias e/ou outras modalidades de jogos com características similares aos produtos lotéricos explorados pela Caixa Econômica Federal – CAIXA. O Projeto estabelece, ainda, que as novas loterias e/ou modalidades de jogos deverão ser submetidas à prévia aprovação daquela Estatal.

O PL 472/2007 está sujeito à apreciação do Plenário desta Casa e tramita em regime de prioridade. Foi inicialmente submetido à Comissão de Defesa do Consumidor – CDC que o aprovou, no mérito, em 03/10/2007, contra os votos dos Deputados Maria do Carmo Lara e Ricardo Izar, sendo registrados, ainda, Votos em Separado dos Deputados Fernando Melo e Vinicius Carvalho.

Nesta Comissão, o ilustre Deputado Luiz Fernando Faria apresentou Parecer, em 24/10/2007, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do PL 472, de 2007.

É o Relatório.

## II – VOTO EM SEPARADO

O Nobre Relator argumenta, quanto ao mérito da matéria, que “... **nada temos a opor ao projeto.** *Vimos com clareza, durante os trabalhos da CPI dos Bingos, o mal que pode ser causado pela exploração descontrolada de jogos lotéricos. Deixada nas mãos de particulares inescrupulosos, essa atividade parece ter uma tendência irresistível a associar-se com o crime organizado.* Assim sendo, a autorização que se der por meio deste projeto também pode constituir mais uma forma de coibir tais desvios, na medida em que deixa uma grande parcela das loterias sob controle dos governos estaduais”. (grifo nosso).

É importante registrar que o Relatório da CPI dos Bingos, citada pelo ilustre Relator, apresentou as seguintes propostas para solução da questão: 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 segurança 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.** (grifo nosso).

Como pode ser verificado, as três últimas propostas do Relatório da CPI dos Bingos se traduzem em recomendações de "moralização", "transparência", "eficiente fiscalização" e comprometimento do Poder Público para resgate da "imagem" das loterias.

Ora, é exatamente para estes pontos que convergem a preocupação do Relator quando advoga que "*... o mal que pode ser causado pela exploração descontrolada de jogos lotéricos. Deixada nas mãos de particulares inescrupulosos, essa atividade parece ter uma tendência irresistível a associar-se com o crime organizado*".

Esclarecemos que Estados como o Rio Grande do Sul, o Pará, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraíba, Paraná, Santa Catarina, e Ceará, detentores de autorizações para exploração de loterias estaduais, em flagrante desrespeito a preceitos legais que regem a matéria, vieram, ao longo dos anos, editando novas leis com o objetivo de amparar a exploração de outros jogos, que não aqueles originalmente autorizados.

Por sua vez, as Unidades da Federação que não possuíam Serviço de Loteria Estadual enquadram 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.

Enquadramento 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. Somente 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*”, o que possibilitou a fiscalização e aplicação de sanções às atividades ilegais.

Além da questão da inexistência de amparo legal para a exploração dessas loterias, outro grande problema verificado nas loterias estaduais é exatamente a falta de transparência em relação aos seus processos. A maioria das loterias estaduais não divulga as informações relacionadas aos seus jogos, o que as expõe a questionamentos. Não existe divulgação dos 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, videoloteria, 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 concessionário 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 constitucionalidade 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. Amparados no argumento de gerar recursos para os Estados, estes agentes poderão explorar diretamente loterias e jogos sob o abrigo de uma lei federal.

Em outra operação da Polícia Federal, denominada “Furacão”, que tratou da máfia do jogo ilegal, foi demonstrado de forma mais evidente a atuação desses grupos e o interesse na aprovação da matéria, pois a Policia Federal descobriu que a quadrilha queria se aproximar do Congresso, sendo um dos seus objetivos conseguir a aprovação de projetos que autorizam os estados a explorar loterias.

Vários grupos internacionais, como empresas argentinas, espanholas, italianas, coreanas e algumas outras brasileiras, têm grande interesse nessa regulamentação, pois vislumbram a abertura necessária para introduzir diversas 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 despretensiosa, 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 perniciosas à sociedade brasileira, sem que haja 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, quais sejam: a redistribuição dos seus lucros com finalidade social em termos nacionais e o dever que o Estado tem de salvaguardar a integridade da vida social e impedir o surgimento e proliferação dos jogos proibidos.

Diante do exposto, votamos pela rejeição integral da matéria.

Sala da Comissão, em outubro de 2007.

**CARLOS WILLIAN**

Deputado