

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROJETO DE LEI N.º 270, DE 2003

**(Apensos os Projetos de Lei nºs 1.986/2003, 2.944/2004, 2.999/2004,
3.492/2004, 2.254/2007, 2.429/2007 e 3.489/2008)**

“Proíbe a exploração do jogo de bingo.”

Autor: Deputado Antonio Carlos Mendes Thame

Relator: Deputado Regis de Oliveira

VOTO EM SEPARADO
(Deputado Antonio Carlos Biscaia)

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 270/03 tem como objetivo proibir a exploração do jogo de bingo. Em razão da identidade e natureza da matéria, foram apensadas ao Projeto as seguintes proposições:

a) Projeto de Lei nº 1.986/2003, de autoria do deputado Antonio Carlos Biscaia, que proíbe a prática e a exploração do jogo de bingo, de caça-níqueis, do jogo do bicho e de outros jogos de azar;

b). Projeto de Lei n.º 2.944/2004, de autoria do deputado Valdemar Costa Neto, que institui normas sobre jogos de bingo em todo o território nacional;

c) Projeto de Lei nº 2.999/2004, de autoria do deputado Antonio Carlos Pannunzio, que estabelece a proibição da exploração de jogos de bingo em todo território nacional.

d). Projeto de Lei nº 3.492/2004, de autoria do deputado Neucimar Fraga, que proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos de máquinas eletrônicas denominadas “caça-níqueis”;

e). Projeto de Lei n.º 2.254/2007, de autoria do deputado Arnaldo Faria de Sá, que dispõe sobre a regulamentação de diversões e jogos eletrônicos.

f) Projeto de Lei nº 2.429/2007, de autoria do deputado Luiz Carlos Hauly, que proíbe a realização de apostas em evento de natureza esportiva pela rede mundial de computadores.

g). Projeto de Lei nº 3.489/2008, de autoria do deputado Arnaldo Faria de Sá e outros, que dispõe sobre recursos da exploração dos bingos, com a finalidade de angariar recursos para a saúde.

Como visto, foram apensadas 07 (sete) proposições, sendo os Projetos de Lei nºs 2.944/2004, 2.254/2007 e 3.489/2008 favoráveis à regularização do jogo e os de número 1.986/2003, 2.999/2004, 3.492/2004 e 2.429/2007 contrários à prática e à exploração desta espécie de jogo.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC rejeitou os Projetos de Lei nºs 270/2003, 1.986/2003, 2.999/2004, 3.492/2004 e 2.429/2007 e aprovou Projetos de Lei nºs 2.944/2004, 3.489/2008 e 2.254/2007, apensados, nos termos do Parecer do Relator, com substitutivo, do deputado Vicentinho Alves.

Por sua vez, a Comissão de Finanças e Tributação opinou pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei n.º 270/03 e dos PL's nºs 1.986/03, 2.429/07, 2.999/04, 3.492/04, apensados; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária dos PL's nºs 2.254/07, 2.944/04 e 3.489/08, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; e, no mérito, pela rejeição do PL n.º 270/03, dos PL's n.º 1.986/03, 2.999/04, 3.492/04 e 2.429/07, apensados, e pela aprovação dos PL's nºs 2.944/04, 3.489/08 e 2.254/07, apensados, e do Substitutivo da CDEIC, com Substitutivo, nos termos do parecer do relator, deputado João Dado, que apresentou complementação de voto, contra os votos dos Deputados Luiz Carlos Hauly, Eduardo Cunha, Arnaldo Madeira, Pepe Vargas e Guilherme Campos.

É o relatório.

II - VOTO

A par da análise histórico-legal da regulamentação dos jogos de azar e suas formas derivadas já realizada pelo nobre Relator, importa ressaltar que vige atualmente, nesta seara, a proibição legal trazida pela Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004, que previu:

"Art. 8º Ficam revogados os arts. 2º, 3º e 4º da Lei n.º 9.981, 14 de julho de 2000, o art. 59 da Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998, e o art. 17 da Medida Provisória n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001".

Inicialmente, cabe salientar que não apenas a atividade ilícita de jogos de azar tem potencial para gerar empregos neste país, mas igualmente o tráfico ilícito de drogas, de seres humanos e de espécimes da fauna e flora brasileiras. Diga-se, aliás, que este último traz lucros muito maiores que os dois primeiros e, por conseguinte, também gera diversos postos de trabalho.

O argumento de que a legalização dos bingos teria o condão de gerar cerca de 320 mil empregos não pode ser utilizado para legalizar uma prática tão nociva à sociedade brasileira, posto que também outras atividades criminosas graves e prejudiciais ao país propiciam o mesmo resultado, sem que se cogite de legalizá-las.

Por outro lado, a legalização não necessariamente terá o condão de eliminar ou até mesmo diminuir a prática de sonegação fiscal, de corrupção e, principalmente, de lavagem de dinheiro. A movimentação financeira experimentada pelos bingos é incomensurável e, por isso mesmo, impossível de ser rastreada pelas autoridades envolvidas com o combate à lavagem de dinheiro neste país.

Não raro são conhecidos diversos casos em que bingos, que funcionavam sob a proteção de liminares judiciais, e, portanto, legalizados, foram utilizados para a lavagem de dinheiro ilícito oriundo de crimes de corrupção, tráfico de drogas, de armas e de outros crimes graves. Parece-me que a legalização, ainda que provisória e baseada em liminares, não teve o condão de coibir prática tal espúria e prejudicial à sociedade brasileira quanto o é o crime de lavagem de dinheiro.

Nesta seara, a realidade indica que os órgãos que deveriam realizar a fiscalização são inoperantes ou coniventes com as irregularidades. Assim, o objetivo de fomentar os desportos com recursos provenientes dessa atividade não foi alcançado. Ao contrário, uma infinidade de atividades criminosas foram associadas à prática e à exploração desses jogos, que, em geral, funcionam ostensivamente nos melhores pontos das grandes cidades. Esses estabelecimentos acabam fraudando seus orçamentos para esconder seu verdadeiro negócio: a lavagem de dinheiro a serviço do crime organizado. Paralelamente à expansão das casas de bingos, 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. Paralelamente à expansão das casas de bingos, 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. Aliás, essa foi a

constatação da CPI dos “bingos” (2005) que apontou a relação do “jogo” com diversas outras práticas criminosas e delitos graves.

Nesse sentido, vale a pena transcrever algumas das conclusões do Relator sobre a relação entre e o crime organizado.

“OS BINGOS E O CRIME ORGANIZADO

(...) Há três grandes esquemas que orbitam sob o jogo do bingo, cada qual com seu comando. Um dos esquemas é o dominado pelo jogo do bicho. Em princípio, os “bicheiros” cobravam pedágios das casas de bingo, para que estas pudessem funcionar em cada área dominada por cada capo (“chefe”) da contravenção. Já foram detectadas as associações jogo do bicho-indústria do bingo nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, além dos já citados Distrito Federal e Goiás. Em uma fase posterior, passaram a explorar a chamada “banda B”, as MEPs operadas em bares, padarias e estabelecimentos similares, utilizadas por pessoas de menor poder aquisitivo.

Atualmente, constata-se que algumas casas de bingo já são, de fato, propriedades de bicheiros, usadas para a lavagem de dinheiro. A “banda A” é constituída por cassinos ligados a bingos. Ela opera com máquinas modernas, produzidas pela Recreativos Franco e pela norte-americana Teckbilt. Há, ainda, a chamada “banda B”, que ocupa o espaço marginal do mercado, nas periferias das grandes cidades.

De forma geral, o mercado da “banda A” é dominado por donos de bingos, muitos deles banqueiros do jogo do bicho, que se associaram à rede de jogatina caça-níquel montada pela máfia italiana, desde meados dos anos de 1990, aproveitando-se da já mencionada abertura aparente da Lei Zico, que autorizava a exploração de jogos de “bingos e similares”.

O segundo esquema, que detém o monopólio da entrada das MEPs no País, é comandado por italianos, franceses e espanhóis. Trata-se de uma rede que envolve empresas off-shore, contas em paraísos fiscais, uso de “laranjas” e homicídios. Tem por objetivo principal lavar todo o capital oriundo do

tráfico internacional de entorpecentes. Minas Gerais tem sido um centro freqüentemente citado para esses fins.

O terceiro esquema envolve a associação entre o bingo tradicional e o bingo eletrônico (MEPs), em que espanhóis e brasileiros aproveitam-se da atividade para lavar dinheiro. Uma das estratégias usadas é alçar ao sucesso pessoas de origem humilde, os chamados “testas-de-ferro”, que, de uma hora para outra, tornam-se empresários. Esse esquema foi detectado no Rio de Janeiro, e está por trás do crise envolvendo as relações da Loterj com Carlinhos Cachoeira e Alejandro Ortiz.

Oportuno citar o Inquérito Policial nº 15/99, da Divisão de Crimes Organizados e Inquéritos Especiais (DCOIE), da Polícia Federal, instaurado por requisição do MP, com a finalidade de apurar o envolvimento de funcionários do INDESP, ligados ao setor de bingos, com pessoas diretamente interessadas na aprovação de legislação que beneficiasse as empresas que exploravam o jogo de bingo, entre elas a empresa de Alejandro Ortiz, relacionada com a máfia italiana e interessada na introdução, no País, para a exploração do jogo, das MEPs. Constatou-se, por meio desse inquérito, um engenhoso esquema de circulação de dinheiro empregado pela família Ortiz, com a utilização de contas bancárias de “laranjas”.

O MP, tanto no âmbito federal quanto estadual, vem adotando, ao longo dos últimos anos, diversas medidas cíveis e criminais na tentativa de obstar a proliferação ilícita da atividade de jogos, seja qual for a denominação atribuída (máquinas caça-níqueis, casas de bingo, loterias estaduais etc.).

Nas diversas ações judiciais em andamento no País, analisadas por esta CPI, pode-se verificar que as casas de bingo instaladas nas cidades são, em geral, gerenciadas por terceiros, chamados “testas-de-ferro”, e sem qualquer controle quanto ao recolhimento dos tributos incidentes sobre essa atividade econômica. Segundo conclusões do MP, o alastramento da atividade dos jogos, inclusive nos locais onde a criminalidade organizada tem uma atuação mais intensa, estaria à margem de qualquer controle estatal, principalmente quanto à efetiva

apuração dos recursos auferidos nessa atividade e das suas destinações.

Os diversos laudos periciais produzidos sobre as máquinas de jogos instaladas nessas casas apontam para o fato de tratarem-se, de fato, de máquinas de exploração de jogos de azar e, portanto, de importação e utilização vedadas.

Conforme as investigações levadas a cabo pela Polícia Federal e pelo MP, há uma intrínseca relação entre o ingresso e a distribuição no País de máquinas de jogos de azar – não obstante a vedação legal e a ilicitude da exploração – e a atividade de exploração comercial desses equipamentos, extremamente lucrativa e que proporciona práticas ilícitas relacionadas à lavagem de dinheiro e à sonegação fiscal.

Várias organizações criminosas se dedicam à colocação no mercado tanto das chamadas máquinas caça-níqueis, utilizadas em estabelecimentos comerciais diversos, como bares, restaurantes, padarias, supermercados, lojas de brinquedos etc., como das máquinas de videobingo propriamente ditas, utilizadas nos estabelecimentos conhecidos como “casas de bingo”.

Os empresários dos jogos não incluem na nomenclatura “MEP” as máquinas de caça-níqueis, por estas apresentarem uma proposta de diversão distinta das máquinas de bingo eletrônico propriamente ditas. O MP e a Polícia Federal, em regra, não costumam ser tão rigorosos nessas diferenciações, dado que, na ótica penal, ambos tipos de máquinas são de exploração ilegal, pois constituem jogo de azar.

Tem sido consideravelmente difícil a apuração dos crimes envolvendo a exploração do bingo, seja tradicional ou eletrônico, dada a ampla informalidade das atividades e o fato de que os estabelecimentos comerciais em funcionamento encontram-se registrados em nome de terceiros e de pessoas que não detém o efetivo poder gerencial ou econômico do negócio.

Em alguns Estados, como em Goiás e no Distrito Federal, constatou-se que as atividades de bingo e caça-níqueis estão intrinsecamente ligadas às atividades desenvolvidas anteriormente por

bicheiros, que teriam firmado parcerias com grupos mafiosos, sendo o nome da família Ortiz freqüentemente citado.

Nas várias casas de bingo visitadas pela Polícia Federal, foram constatadas as seguintes irregularidades: não-apresentação de qualquer comprovante dos jogos realizados nos estabelecimentos (muitos alegam que as cartelas seriam a comprovação do jogo, mas muitas delas sequer trazem a identificação das respectivas casas); cartelas de casas filiais com o CGC da empresa matriz, e não da empresa filial; cartelas com o CGC de associações de esporte.

A simples apresentação das cartelas, por si só, não é suficiente para servir como comprovante do jogo, pois em algumas empresas são colocadas em jogo séries de cartelas, e, em outras, elas são vendidas por unidade. utras empresas usam os dois sistemas de venda. Não há, dessa forma, como se ter certeza dos valores jogados, pois nem todos os cartões discriminam os valores de cada aposta.

As empresas se utilizam ainda de outro expediente: após as rodadas, funcionários passam recolhendo as cartelas já marcadas, restando, assim, apenas o controle do sistema de informática da casa, através do qual se obteria os valores de apostas, prêmios e outros dados necessários ao Fisco.

As máquinas eletrônicas também não apresentam comprovante

dos valores gastos. Foi possível constatar em bingos do Distrito Federal que

um funcionário passava esvaziando os valores das máquinas periodicamente.

Algumas dessas máquinas nem sequer tinham qualquer indicação de lacres na parte frontal, apenas o sistema de chaves.

Segundo relatório constante do Inquérito nº 015/2001, a Polícia Federal levantou as seguintes irregularidades fiscais envolvendo os bingos:

“resultados operacionais não declarados”; “falta de recolhimento do IRF sobre prêmios e sorteios em geral”, “diferença apurada entre o valor escriturado e o declarado/pago”; e “falta de recolhimento da CSLL”.

Segundo depoimento prestado pelo ex-diretor de Operações da Loterj, André Pessoa Laranjeira Caldas, à Polícia, “os bingos não informam à Loterj o que é arrecadado, tanto no bingo permanente quanto no eletrônico”.

Além disso, informou que as MEPs não possuem programas registradores de movimentação e arrecadação. Mesmo quando a importação era autorizada, acrescentou, a Receita Federal não exigia tais programas.

Essas investigações demonstraram a estreita ligação da “indústria” dos caça-níqueis com a atividade de bingo, a qual, estando fora de qualquer fiscalização, por não ser mais regulamentada, configura um mecanismo eficaz para a sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, crime contra a economia popular, crime de falsidade ideológica, contrabando, entre outros.

Além disso, muitas casas de bingo oferecem prêmios em valor superior ao permitido em lei, que era de 51,5% da arrecadação bruta da rodada, incluída a parcela do imposto de renda. As empresas que hoje funcionam por meio de liminares judiciais ainda precisariam, a rigor, respeitar esse limite.

De uma forma geral, os seguintes crimes estão normalmente relacionados à exploração dos jogos de bingo:

f) crimes contra a ordem tributária: condutas elencadas no art. 1º da Lei nº 8.137, de 1990; arrecadação da venda das cartelas ou nas máquinas de videobingo (MEPs); tributação do valor do prêmio pago ao vencedor; g) crime de contrabando (art. 334 do Código Penal): importação das máquinas de exploração do jogo de azar; h) crime de lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei nº 9.613, de 1998):

pagamento de prêmios; investimento nos próprios estabelecimentos; i) crime de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A do Código Penal): pagamento de salários “por fora” aos empregados; j) crimes contra a organização do trabalho (arts. 197 a 207 do Código Penal) e permanência irregular de estrangeiros (Lei nº 6.815, de 1980) (...)”

O JOGO E A LAVAGEM DE DINHEIRO

“(...) O modo mais comum para se lavar dinheiro por meio do jogo de bingo é com a compra de cartelas premiadas, com o correspondente pagamento do imposto de renda. Havendo esse acordo entre o agente criminoso e a casa de bingo, a operação será registrada no sistema como um sorteio comum. A casa de bingo também pode lavar dinheiro fazendo acordos com os clientes no sentido de registrar a maior os prêmios. O MP constatou que várias das comunicações efetuadas pelas casas de bingo ao COAF superdimensionam os valores dos prêmios pagos a vencedores.

No Espírito Santo, por exemplo, o empresário de bingos Marcelo Queiroga responde a processo criminal por forjar resultados de bingos, muitas vezes com ganhadores “laranjas”, com fins de lavagem de dinheiro. Em certas casas de bingo capixabas, várias pessoas eram iludidas para figurarem como ganhadoras.

Se a casa de bingo tiver atividade regular – ou seja, operar mediante liminar judicial –, a casa em si já é um meio de se lavar dinheiro, pois oferece uma origem ao montante de proveniência ilícita a ser declarado. Além disso, a casa de bingo permite a multiplicação dos ganhos e o escoamento, de difícil detecção pelo Fisco, de montantes não-contabilizados.

Lavadores de dinheiro, para esconder seus nomes, geralmente abrem empresas em ramos que movimentem bastante dinheiro em espécie, como uma factoring, um restaurante, um hotel, uma prestadora de serviços etc., para não precisarem movimentar montantes no sistema bancário em nome próprio. As casas de bingos são perfeitas para esse intento.

Os métodos de fiscalização utilizadas não são suficientes para detectar a lavagem de dinheiro, nos termos expostos. Segundo a Loterj, por exemplo, o controle sobre a venda de cartelas do bingo tradicional ocorre através da conferência dos extratos das rodadas realizadas, quando em visita dos auditores às casas de bingo, os quais analisam os documentos apresentados visando evitar a venda superior a 25 séries ao mesmo cliente por rodada. O controle sobre o movimento e pagamento de prêmios

do bingo tradicional verifica-se através da conferência dos extratos das rodadas realizadas (Ofício LOTERJ/PRESI nº 142, de 12 de maio de 2003).

Segundo relatório da Delegacia da Receita Federal do Rio de Janeiro, da análise dos recibos de pagamentos a ganhadores apresentados pelo contribuinte para a comprovação dos prêmios pagos resultou a seguinte conclusão: “a) constatou-se que os recibos não possuem padronização”; “b)

embora, por método de amostragem, tivessem sido exibidos à fiscalização, servindo como comprovação, não discriminam, separadamente, de modo a não deixar dúvida, os valores correspondentes a prêmio bruto, imposto de renda retido e prêmio líquido, conforme informa o contribuinte no demonstrativo apresentado” (Ofício nº 3539/2001, SRF da 7a Região Fiscal/RJ).

O “giro de apostas” nas casas de bingo, momento em que circula uma quantidade expressiva de dinheiro em espécie sem qualquer registro, pois o fluxo é apenas momentâneo, abre espaço para qualquer tipo de transação informal. (...)”

Recorde-se, ainda, que em 2007 a Operação Hurricane da Polícia Federal prendeu diversas autoridades policiais e judiciais que teriam envolvimento com bicheiros do Estado do Rio de Janeiro. Esta é mais uma comprovação da promiscuidade que permeia a atividade de jogos ilegais no País.

Outro ponto que me parece equivocado diz com a fixação de alíquotas percentuais a incidirem sob os “royalties” obtidos com a autorização para a exploração do serviço de bingo, conforme previsto no artigo 27 do Substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação. Ora, é sabido que o custo ou perda pela lavagem de dinheiro é certamente superior aos 17% por cento cobrados pela exploração, situação que tornaria a circulação de recursos ilícitos bastante atrativa nesta atividade. Isto seria certamente a atividade mais lucrativa para as organizações criminosas.

Por fim, certamente não será com a liberalização dos jogos de azar e muito menos com a atividade dos bingos que o número de empregos crescerá, que a arrecadação de impostos aumentará e o turismo em nosso país será fomentado. Em muitas atividades, especialmente a que o projeto pretende legalizar, os fins certamente não justificam os meios.

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 2.944/2004, 2.254/2007 e 3.489/2008 e dos substitutivos apresentados pelas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria Comércio e de Finanças e Tributação, e pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 270/2003, 1.986/2003, 2.999/2004, 3.492/2004 e 2.429/2007.

Sala da Comissão, 15 de setembro de 2009

Deputado Antonio Carlos Biscaia