



ANAJURE – Associação Nacional de Juristas Evangélicos

www.anajure.org.br

“Em Defesa das Liberdades Cívicas Fundamentais”

NOTA PÚBLICA SOBRE O PL 442/1991, QUE DISPÕE SOBRE A LEGALIZAÇÃO DE JOGOS DE AZAR

○ **Conselho Diretivo Nacional da Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE**, no uso das suas atribuições, emite à sociedade brasileira a presente Nota sobre o Projeto de Lei n. 442/1991, que dispõe sobre a legalização de jogos de azar no Brasil.

I. Síntese do projeto

○ O Projeto de Lei n. 442/1991¹ foi proposto em 1991, pelo então Deputado Renato Vianna, a fim de regulamentar o “jogo do bicho”. Desde a apresentação do texto, outros projetos foram apensados à proposta inicial, de modo que a discussão foi ampliada e passou a englobar a legalização dos jogos de azar no país.

Em dezembro de 2021, o relator do projeto, Deputado Felipe Carreras, emitiu um parecer sobre o assunto e propôs um substitutivo². No mesmo período, foi aprovado um requerimento que solicitava urgência para apreciação do substitutivo. Atualmente, a proposta está pendente de apreciação do Plenário.

No parecer apresentado, o relator se posicionou favoravelmente à legalização dos jogos de azar, argumentando, principalmente, com base em aspectos econômicos. Uma das alegações é a de que a legalização poderia elevar a arrecadação de tributos, gerar novos empregos e impulsionar o turismo.

¹ PL 442/1991. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 02 fev. 2022.

² Disponível em:

<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/relator-protocola-texto-do-novo-marco-dos-jogos-de-azar-leia-a-integra/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

Sobre os riscos de vício associados à liberação dos jogos, o relator argumentou que a proibição não impede o jogador patológico de jogar, indicando que a regulamentação poderia viabilizar a inserção de alguns limites e alertas aos jogadores.

A proposta contém um trecho direcionado a conceitos básicos da matéria, como a definição de jogo, suas espécies, aposta, cassino, etc. No art. 8º, são dispostas as espécies de jogos que se tornariam admitidas, quais sejam: jogos de cassino; jogos de bingo; jogos de vídeo bingo; jogos on-line; e apostas turfísticas.

Os jogos e apostas são classificados como atividade econômica tipicamente privada sujeita ao controle do Estado. Nesse sentido, é prevista a criação de um órgão regulador e supervisor no âmbito federal. Também se estabelece a criação de um registro dos jogadores, voltado a controlar e registrar o acesso aos jogos e às apostas.

Além disso, o projeto também regulamenta a incidência de tributos sobre a atividade, criando a CIDE-Jogos e fixando a aplicação de alíquota de 30% sobre os valores recebidos por pessoas físicas ganhadoras de prêmios.

Com a exposição desses aspectos, partimos, agora, para algumas informações históricas e para a análise da proposta.

II - Breve Resumo Histórico da Legislação Pátria sobre Jogos de Azar

No período republicano, a primeira tipificação dos jogos de azar no Brasil pode ser encontrada na Lei de Contravenções Penais³, que, entre os arts. 50 a 58, conceituou jogos de azar como “*a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte; b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva*” e delimitou sua esfera de ação punindo casos de promoção de loterias sem autorização (art. 51), introdução (art. 52) ou ter sob guarda loterias estrangeiras no Brasil (art. 54) e/ou de loterias de outros estados (art. 53), bem como executar loterias ilegalmente (art. 55), divulgá-los (art. 57). A lei prossegue em especificar também o “jogo do bicho” (art. 58).

Passíveis de multa e prisão simples, e posteriormente reconhecidas pela lei dos Juizados Especiais (artigo 61 da Lei nº 9.099/95) como infrações puníveis com penas leves, contravenções penais são considerados crimes menos ofensivos quando comparado a uma infração penal da lei brasileira e possuem um caráter de “salvaguarda

³BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Institui a Lei de Contravenções Penais.

da moralidade”, para “prevenir prevenir certos actos ilícitos e viciosos, ou defender certos sentimentos morais considerados como indispensável à convivência social harmoniosa, cujos efeitos são prejudiciais aos interesses da coletividade”⁴.

O Decreto-lei nº 50.954, de 14 de julho de 1961, consecutivamente, cancelou todas as licenças de loteria concedidas ao setor privado e estabeleceu o monopólio da União, por meio da Caixa Econômica na exploração direta de loterias em todo o território nacional, sob justificativa de que ela possui competência e legitimidade para assegurar que as aplicações decorrentes das loterias teriam caráter de natureza educativa e assistencial.

Atualmente a fiscalização compete ao Ministério da Economia, mediante a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, que em um de seus eixos de atuação, exerce a Governança de prêmios e sorteios, executando a regulação de loterias, promoção comercial e captação antecipada de poupança popular, com vistas à defesa da concorrência.

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, considerou a exploração de loteria como **derrogação excepcional das normas do Direito Penal** e também como serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão, sendo porém não recepcionado pelo entendimento do STF no Julgamento conjunto da ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986⁵ que nas razões do voto do eminente Min. Gilmar Mendes, determinou que

- (i) A exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público (art. 175, caput, da CF/88), dada a existência de previsão legal expressa;
- (ii) Os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei 204/1967, ao estabelecerem a exclusividade da União sobre a prestação dos serviços de loteria, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, pois colidem frontalmente com o art. 25, § 1º, da CF/88, ao esvaziarem a competência constitucional subsidiária dos Estados-membros para a prestação de serviços públicos que não foram expressamente reservados pelo texto constitucional à exploração pela União (art. 21 da CF/88);
- (iii) A competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX, da CF/88) não preclui a competência material dos Estados para explorar as atividades lotéricas nem a competência regulamentar dessa exploração. Por esse motivo, a Súmula Vinculante 2 não trata da competência material dos Estados de instituir loterias dentro das balizas federais, ainda que tal materialização tenha expressão através de decretos ou leis estaduais, distritais ou municipais.
- (iv) Por outro lado, as legislações estaduais instituidoras de loterias, seja via lei estadual ou por meio de decreto, devem simplesmente viabilizar o exercício de sua competência material de instituição de serviço público titularizado pelo Estado-membro, de modo que somente a União pode

⁴ Humberto José da Nova. Comentários à Lei das Contravenções Penais. Das contravenções relativas à polícia de costumes', Anais do 1º Congresso Nacional do Ministério Público, Volume 6. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, (1943), p. 149.

⁵STF. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 493/DF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/gm-uniao-monopolio-exploracao-loterias.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

definir as modalidades de atividades lotéricas passíveis de exploração pelos Estados.

As apostas em corridas de cavalos, por sua vez, são restritas a entidades sem fins lucrativos proprietárias das pistas, devidamente autorizadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme estabelece a Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984 e Decreto-Lei nº 96.993, de 17 de outubro de 1988. Essas entidades podem nomear agentes para facilitar as apostas em seu nome e também podem contratar fornecedores privados, que não estão sujeitos a licenciamento ou qualquer regulamentação específica.

Faz-se menção de que por um breve período na década de 1990, bingos e máquinas caça-níqueis foram permitidos, mas foram novamente proibidos em meados dos anos 2000.

O Decreto nº 9.327, de 3 de abril de 2018, instituiu a Loteria Instantânea Exclusiva - Lotex, com relação à prática desportiva profissional de futebol ou outros temas associados a eventos de grande apelo popular,

Portanto, resta demonstrado que a visão legislativa sempre considerou a antijuridicidade dos jogos de azar, aos quais o ordenamento jurídico brasileiro abre espaço apenas em situações excepcionais, de competência exclusiva da União e dos Estados Federados..

III – Considerações sobre a proposta de legalização dos jogos de azar

Além de aspectos relacionados à ampliação da arrecadação estatal, conforme realçado nos debates sobre a pertinência do PL n. 442/1991, a temática possui relevância, também, pelos impactos gerados no âmbito da segurança, especialmente no que diz respeito ao combate à corrupção, e da saúde pública, conforme se demonstrará ao longo desta seção.

Em 2017, a Secretaria de Relações Institucionais da Procuradoria Geral da República publicou a Nota Técnica n. 97/2017⁶ na qual analisou a exploração de jogos de azar no Brasil. Na época, a posição do órgão foi contrária à liberação da prática. Dentre os argumentos citados, fez-se menção à associação comum entre a exploração da atividade e o cometimento do crime de lavagem de dinheiro.

⁶ Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Nota_Tcnica_SRI_097_JogosdeAzar.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

Conforme exposto no documento, “o funcionamento peculiar das casas de jogos possibilita que os criminosos, na qualidade de cliente, possam transformar o dinheiro que originalmente era ilícito em lícito. O mesmo também pode ocorrer com os proprietários dos estabelecimentos, permitindo que se utilizem do sistema dos jogos para ‘lavar’ dinheiro de origem ilícita”⁷.

A legalização dos jogos de azar viria, assim, na contramão dos esforços despendidos pelo Ministério Público e pela Polícia para combater práticas ilícitas comuns no âmbito dos estabelecimentos de jogos de azar.

A título de exemplo, vale mencionar a Operação Distração, realizada pela Polícia Federal em Sergipe. A partir de investigação iniciada em 2019, a PF encontrou uma série de indícios do cometimento dos crimes de lavagem de dinheiro e de evasão de divisas, envolvendo os proprietários de um site de apostas⁸. No Rio Grande do Sul, em 2018, a Polícia Civil conduziu a Operação Repasse, que identificou a prática de crime de lavagem de dinheiro envolvendo a exploração de bingos e máquinas caça-níqueis. A organização criminosa descoberta possuía 57 pessoas e, por meio do esquema, chegou a adquirir bens avaliados em mais de 16 milhões de reais⁹.

Se, por um lado, há a conjectura de que a regulamentação dos jogos de azar reduzirá a corrupção associada a eles, por outro, órgãos especializados no combate desses crimes pressupõem que os envolvidos com jogos de azar e práticas ilícitas permanecerão em tais práticas, uma vez que, não raro, o objetivo é ampliar os ganhos a qualquer custo¹⁰.

Mesmo em locais onde os jogos de azar são regulamentados e, teoricamente, deveria haver um controle dos valores das apostas realizadas pelos jogadores, não é incomum que as empresas que exploram a atividade se deparem com graves conflitos de interesse. Um ex-funcionário de uma empresa de apostas esportivas afirmou que cada vez mais seus gerentes negligenciam o monitoramento de casos potenciais de lavagem de dinheiro e a suspensão de contas de usuários que expressaram ter

⁷ Ibid.

⁸ Disponível em:

<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/policia-federal-combate-pratica-de-jogos-de-azar-lavagem-de-dinheiro-e-evasao-de-divisas>. Acesso em: 03 fev. 2022.

⁹ Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/11/como-funcionava-o-esquema-que-lavava-dinheiro-da-exploracao-de-jogos-de-azar-cjoh47i1t00mu01mzkkfj5xm.html>. Acesso em: 03 mar. 2022.

¹⁰ Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Nota_Tcnica_SRI_097_JogosdeAzar.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

problemas com vício em jogos¹¹. A dificuldade, nesses casos, é decidir entre a responsabilidade diante de condutas ilegais e/ou nocivas e o lucro da empresa.

Além do impacto no âmbito da segurança pública, é importante mencionar os efeitos gerados para a saúde da população. O Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-5), da American Psychiatric Association¹², prevê, na sua lista de transtornos, o “Transtorno do Jogo”, que compreende, dentre outros comportamentos, a necessidade de apostar quantias cada vez maiores; preocupações frequentes relacionadas ao jogo, como o planejamento da próxima quantia a ser apostada e novas formas de obter dinheiro para jogar; e o retorno ao jogo logo após perder dinheiro em apostas.

O Manual lista algumas consequências funcionais decorrentes do transtorno:

(...) indivíduos com transtorno podem, devido a seu envolvimento com jogo, colocar em risco ou perder relacionamentos importantes com familiares ou amigos. Tais problemas podem ocorrer em decorrência de mentiras constantes aos outros para encobrir a extensão do jogo ou devido a empréstimos usados para jogar ou para saldar dívidas de jogo. O emprego ou atividades educacionais podem sofrer um impacto adverso da mesma forma pelo transtorno do jogo; absenteísmo ou baixo desempenho no trabalho ou na escola podem ocorrer com o transtorno, já que os indivíduos podem jogar durante o expediente ou durante o turno escolar ou estar preocupados com o jogo ou com suas consequências adversas quando deveriam estar trabalhando ou estudando¹³.

Em artigo apresentado no Fórum de Álcool, Drogas e Comportamentos Viciantes da OMS, o professor Max Abbott indicou que “*o ônus dos danos relacionados ao vício em jogos parece ser de magnitude semelhante ao dano atribuído ao transtorno depressivo maior e ao abuso e dependência de álcool. É substancialmente maior que o dano atribuído ao transtorno de dependência de drogas*”¹⁴.

Abbott explica que esses danos estão associados ao impacto que o vício gera para a saúde, para os relacionamentos, para as finanças e para as responsabilidades

¹¹ Disponível em:

<https://www.nbcnews.com/news/us-news/sports-betting-skyrocketed-pandemic-experts-warn-ticking-tim-e-bomb-n1266518>. Acesso em: 03 fev. 2022.

¹² AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais. Tradução de Maria Inês Corrêa Nascimento. Porto Alegre: Artmed, 2014.

¹³ Ibid, p. 589.

¹⁴ Disponível em:

https://www.who.int/docs/default-source/substance-use/the-epidemiology-and-impact-of-gambling-disorder-and-other-gambling-relate-harm.pdf?sfvrsn=5901c849_2. Acesso em: 03 fev. 2022.

profissionais do indivíduo. Também menciona que o impacto atinge com maior força os setores mais vulneráveis da sociedade e contribui para a acentuação das disparidades sociais¹⁵.

Nota-se, portanto, a considerável extensão dos danos causados pelo vício em jogos de azar. Esses problemas se intensificaram com o início da pandemia em 2020, visto que as pessoas passaram a ficar confinadas em casa. Nos Estados Unidos, a Associação de Jogo Compulsivo da Louisiana, que supervisiona linhas de ajuda de 21 estados, identificou um aumento significativo nas ligações com pedidos de auxílio a partir de janeiro de 2020, especialmente de pessoas com idade entre 20 e 30 anos¹⁶.

A dependência dos jogadores compulsivos também pode ser acentuada pelo desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias que buscam gerar um engajamento progressivo do usuário com o jogo. As máquinas caça-níquel, por exemplo, detêm um potencial de viciar três a quatro vezes mais rápido do que outros jogos, como os de carta ou as apostas em esportes, segundo estudo de Robert Green, psiquiatra da Brown University¹⁷. Segundo o psicólogo Mark Dickerson, a máquina caça-níquel danifica a aptidão do jogador de tomar decisões informadas e racionais sobre a sua postura no jogo¹⁸.

Para Natasha Schüll, do Massachusetts Institute of Technology, embora as empresas ligadas aos jogos de azar argumentem que o problema está no vício das pessoas e não propriamente nas máquinas, elas “*investem muito dinheiro e energia no esforço de influenciar o comportamento dos consumidores por meio do design da tecnologia*”¹⁹.

A partir das informações elencadas, percebe-se que os efeitos dos jogos de azar sobre a saúde são amplos e simultaneamente profundos. O dano às pessoas que sofrem com o vício, por si só, deveria desencorajar o poder público a legalizar a prática. No entanto, é preciso considerar que os impactos do vício nos jogos de azar

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Disponível em:

<https://www.nbcnews.com/news/us-news/sports-betting-skyrocketed-pandemic-experts-warn-ticking-time-bomb-n1266518>. Acesso em: 03 fev. 2022.

¹⁷ Disponível em:

<https://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/10/09/are-casinos-too-much-of-a-gamble/slot-machines-a-re-designed-to-addict>. Acesso em: 03 fev. 2022.

¹⁸ Disponível em:

<https://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/10/09/are-casinos-too-much-of-a-gamble/slot-machines-a-re-designed-to-addict>. Acesso em: 03 fev. 2022.

¹⁹ Disponível em:

<https://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/10/09/are-casinos-too-much-of-a-gamble/slot-machines-a-re-designed-to-addict>. Acesso em: 03 fev. 2022.

também gera efeitos que alcançam parte da população que sequer luta com essa compulsão. Isso ocorre porque, embora se propague os ganhos que seriam advindos da incidência de tributos sobre essas atividades, não há um detalhamento dos custos que surgiriam para fiscalizar a atuação de empresas da área.

Também não se estima o impacto da legalização em gastos do poder público com saúde, uma vez que pode se observar uma tendência de aumento no número de jogadores e nas facilidades de acesso e, conseqüentemente, de pessoas enfrentando suas compulsões. É possível que novos investimentos em cuidados com saúde mental, em termos de prevenção e tratamento, sejam necessários caso a liberação dos jogos de azar seja aprovada. Pode ser, portanto, que os ganhos propagados por meio do recolhimento não sejam tão significativos e que ainda ocorram em detrimento da saúde de milhões de brasileiros.

III – Conclusão

Ex positis, a **Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE** se posiciona pela rejeição do Projeto de Lei n. 442/1991, que legaliza os jogos de azar no Brasil e considera que:

- a) A proposta, mesmo observando formalidades do trâmite legislativo - o que lhe conferiria constitucionalidade formal, padece de inconstitucionalidade material, uma vez que gera danos à proteção de direitos como a saúde e a segurança, prejudicando a saúde psicológica de parcela da população, corroendo relacionamentos sociais, gerando novas demandas no âmbito da saúde pública, facilitando atos de corrupção e sobrecarregando órgãos fiscalizadores;
- b) A tramitação em regime de urgência não condiz com a conjuntura do país, que ainda busca se recuperar dos efeitos ocasionados pela pandemia, havendo, portanto, pautas mais prioritárias para o poder público;

Brasília-DF, 03 de fevereiro de 2022.

Assessoria Jurídica da ANAJURE