

GRUPO DE TRABALHO PARA DEBATE E ATUALIZAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 442, DE 1991 – MARCO REGULATÓRIO DOS JOGOS NO BRASIL

PROJETO DE LEI Nº 442, DE 1991

(Apensados: PLs 1101/1991, 1176/1991, 1212/1991, 2826/2008, 6020/2009, 6405/2009, 4062/2012, 1471/2015, 2903/2015, 3090/2015, 3096/2015, 3420/2015, 3554/2015, 3815/2015, 4065/2015, 5782/2016, 8972/2017, 9192/2017 e 9711/2018)

Revoga os dispositivos legais que menciona, referentes à prática do “jogo do bicho”.

Autor: Deputado RENATO VIANNA

Coordenador: Deputado BACELAR

Relator: Deputado FELIPE CARRERAS

PLANO DE TRABALHO

I – INTRODUÇÃO

Trata-se de Grupo de Trabalho destinado ao debate e à atualização do Projeto de Lei nº 442, de 1991, de autoria do então Deputado Renato Vianna, que “revoga os dispositivos legais que menciona, referentes à prática do ‘jogo do bicho’”.

A despeito do escopo pontual da proposição original, que se restringia a uma modalidade de jogo específica, durante sua tramitação na Câmara dos Deputados outros projetos de lei foram sendo apresentados para tratar de outras modalidades de jogo e acabaram lhe sendo apensados. Em decorrência, atualmente, o PL nº 442, de 1991, tramita como a proposição principal de uma árvore de 24 (vinte e quatro) apensados, todos destinados, em maior ou menor extensão, a instituir novas regras sobre os jogos no Brasil.

Em 09/09/2021, por ato da Presidência desta Casa, foi instituído o presente Grupo de Trabalho (GT), expressamente destinado “ao debate e à atualização do PL 442/91, que cria o Marco Regulatório dos Jogos no Brasil”. Ao GT então criado foi fixado o prazo de 90 (noventa) dias para a conclusão dos trabalhos, prorrogáveis por igual período. Coube então a este Deputado a honrosa missão de atuar como Relator do colegiado.

Constituído o GT, foi então realizada a primeira reunião em 14/09/2021, ocasião em que se deliberou pela necessidade de apresentação de um Plano de Trabalho para orientar os trabalhos do colegiado. É disso que passamos então a tratar.

II – DO OBJETO DESTES GRUPO DE TRABALHO: O PL Nº 442, DE 1991, E SEUS APENSADOS

O Projeto de Lei nº 442, de 1991, de autoria do então Deputado Renato Vianna, foi apresentado com o objetivo específico de “revoga[r] os dispositivos legais que menciona, referentes à prática do ‘jogo do bicho’”. Em seu texto de justificação, o autor da proposição, entre outros argumentos, sustentou o seguinte:

“Os males criminógenos decorrentes do jogo proibido estão diretamente relacionados com a própria ilegalidade de sua prática. Abstraindo-se a sua ilicitude, suprimir-se-á a sua vinculação, em alguns estados, com o crime organizado, tais como grupos de extermínio, tráfico de drogas, lenocínio, sequestro etc.

A prática do jogo, por si, não ofende, não expõe a perigo de lesão ou lesa bens jurídicos fundamentais da sociedade ou do Estado. não sendo relevante, na atualidade, que se o mantenha, demagogicamente na clandestinidade”.

Tendo em vista a distribuição da proposição a mais de três comissões de mérito, o Presidente da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 34, inciso II, do Regimento Interno desta Casa, determinou, em 05/05/2015, a criação de Comissão Especial para analisar e proferir parecer sobre a presente proposição. Referida comissão foi então instalada em 28/10/2015.

Em 30/08/2016, a Comissão Especial do PL 442/1991, por maioria, aprovou parecer acerca da proposição, que foi pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação do PL 442/1991 e de seus apensados, com Substitutivo; e pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela rejeição do PL 5782/2016, apensado.

Ao contrário do que preconizava a redação original da proposição, o Substitutivo ao PL 442/1991 adotado pela Comissão Especial tratou dos “jogos de fortuna” de modo geral. No Texto aprovado, eles são definidos como “jogos em que o ganho e a perda dependam exclusiva ou principalmente de evento futuro aleatório” e suas espécies foram inclusive elencadas: jogos de cassino; jogo de bingo; jogos lotéricos federais e estaduais; jogo do bicho; apostas de quotas fixas; e apostas eletrônicas (art. 12).

Segundo proposto, a exploração de tais jogos deverá se dar mediante licenciamento específico realizado pela União (art. 6º). A modalidade de licenciamento varia de acordo com o tipo de jogo, podendo ser mediante concessão (ex: cassinos) ou autorização (ex: bingo e “jogo do bicho”).

O Substitutivo também adota uma sistemática de distribuição de competências. Pelo Texto, compete à União: (i) regulamentar os serviços, a implantação e o funcionamento das atividades de jogos de fortuna em todas as suas modalidades; (ii) licenciar os interessados na exploração de jogos de fortuna de quaisquer modalidades em todo o território nacional; e (iii) conceder e fiscalizar os serviços, a implantação e o funcionamento das atividades de cassinos (art. 7º, *caput*).

Por sua vez, compete aos Estados e ao Distrito Federal: (i) regulamentar, licenciar e explorar, nos termos da Lei, no âmbito de seu território, o funcionamento da loteria estadual e do jogo de bicho, cuja

exploração já tenha sido licenciada pela União; e (ii) concorrentemente com a União, fiscalizar os serviços, a implantação e o funcionamento das respectivas loterias estaduais e do jogo de bicho no âmbito de seu território (art. 7º, §1º).

Por fim, compete aos Municípios: (i) licenciar, nos termos da Lei, no âmbito de seu território, o funcionamento de casas de bingo, cuja exploração já tenha sido licenciada pela União; e (ii) concorrentemente à União, fiscalizar os serviços, a implantação e o funcionamento das casas de bingo no âmbito de seu território (art. 7º, §2º).

A disciplina sobre o tema dos cassinos é veiculada nos arts. 24 e seguintes do Substitutivo adotado pela Comissão Especial. O Texto prevê que a outorga da concessão de cada cassino será efetivada pela União mediante licitação na modalidade concorrência pública, sob o tipo da técnica e preço, na forma prevista na Lei de Licitações, atendidos os princípios e parâmetros estabelecidos na lei de jogos e, em especial, o critério do maior investimento proposto (art. 25). O prazo previsto para tais concessões é de 30 anos, renovável por igual período (art. 30).

Conquanto estabeleça que a União poderá conceder a exploração de jogos de fortuna em cassinos em complexos integrados de lazer no território nacional, o Substitutivo prevê limites ao número de concessões, de acordo com o número de habitantes para cada Estado (art. 27). Confira-se:

- Para Estado ou o Distrito Federal, com população até 15 (quinze) milhões de habitantes: até um estabelecimento;
- Para Estado ou o Distrito Federal, com população entre 15 (quinze) e 25 (vinte e cinco) milhões de habitantes: até dois estabelecimentos; e
- Quando a população for maior que 25 (vinte e cinco) milhões de habitantes: até três estabelecimentos, no máximo, por Estado ou no Distrito Federal.

Todavia, o próprio Substitutivo prevê uma exceção a esses limites, estabelecendo que eles não alcançam “municípios considerados estâncias hidrominerais nos quais já tenham funcionado cassino, sob a vigência de lei anterior” (art. 27, § 3º).

Por sua vez, no que se refere ao jogo de bingo, o Substitutivo adotado pela Comissão Especial do PL 442/1991 estabelece que tal modalidade de jogo será explorada “apenas em caráter permanente nas casas de bingo, jôquei clube ou em estádio de futebol, ficando vedados os jogos de bingo eventuais” (art. 38). A autorização para a exploração do jogo de bingo será conferida pelos Municípios pelo prazo de 20 (vinte) anos, renovável por igual período (art. 42).

À diferença do tratamento conferido aos cassinos, o Substitutivo antes referido não estabelece limite ao número de autorizações para o bingo, mas apenas requisitos mínimos a serem observados. Eles estão previstos no art. 41 do Substitutivo, que foi assim redigido:

“Art. 41. São requisitos para o licenciamento das pessoas jurídicas interessadas na exploração de jogo de bingo, além dos previstos no art. 19, os seguintes:

I – capital social integralizado de, no mínimo:

a) R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), quando localizado em município com até 500.000 (quinhentos mil) habitantes; ou

b) R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), quando localizado em município com população entre 500.000 (quinhentos mil) e 2.000.000 (dois milhões) de habitantes; ou

c) R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), quando localizado em município com mais de 2.000.000 (dois milhões) de habitantes.

II – número mínimo de 50 (cinquenta) máquinas, na hipótese prevista na alínea a, ou número mínimo de 150 máquinas, na hipótese prevista na alínea b, ou número mínimo de 300 (quinhentas) máquinas, na hipótese prevista na alínea c, ambas do inciso I deste artigo.”

Ainda no que se refere às diferentes modalidades de jogos conhecidas, o Substituto traz disposições sobre o jogo do bicho (arts. 46 a 53), que passa a ser permitido; sobre os jogos lotéricos (arts. 54 a 60); sobre os jogos e apostas on-line (arts. 61 a 63); e sobre as máquinas de jogos eletrônico do tipo BR1 (arts. 64 a 68). Em seguida, o Substitutivo trata das infrações administrativas (arts. 69 a 70), dos crimes e das penas (arts. 71 a 75) e, nas disposições finais, estabelece regras esparsas e altera diversas leis, de modo a

promover a adaptação da legislação em vigor à nova disciplina legal que se pretende instituir para os jogos.

Desde a aprovação do Parecer com o Substitutivo, em 03/08/2016, a matéria aguarda inclusão na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados.

III – FATOS SUPERVENIENTES: A NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DO PL Nº 442, DE 1991

Conquanto tenha consolidado um importante amálgama das disposições levadas a efeito pela Comissão Especial, diversos fatos supervenientes acabaram tornando relevante a rediscussão e até mesmo atualização do texto do Substitutivo ao PL nº 442, de 1991.

Entre outros fatos, é inicialmente digna de registro a aprovação da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 846, de 31 de julho daquele mesmo ano. Além de promover uma importante atualização e consolidação da legislação sobre a destinação dos recursos das loterias, trazendo um capítulo específico sobre o tema (arts. 14 a 25), a novel lei promoveu uma importante inovação, ao instituir a modalidade lotérica denominada “aposta de quota fixa” (arts. 29 a 35).

É de se ver, portanto, que uma lei nova, sancionada após a aprovação do Substitutivo do PL nº 442, 1991, passou a tratar, no todo ou em parte, de dois dos temas que haviam sido tratados no texto final adotado pela já citada Comissão Especial: os jogos lotéricos e as apostas on-line.

Não fosse isso bastante, em 30/09/2020, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (APFs) nº 492 e 492, bem como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 4.986,¹ decidiu que a competência da União para legislar exclusivamente sobre sistemas de consórcios e sorteios e loterias não impede os estados de explorar essas atividades. Naquele julgamento, o Excelso Pretório entendeu

¹ A íntegra do acórdão do STF está disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754668613>>. Acesso em 20 set. 2021.

que o Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências” e que previa as loterias como serviço público exclusivo da União, vedando a criação de novas loterias estaduais, “criou verdadeira ilha normativa, na medida em que, se por um lado estabeleceu um monopólio fictício da União, por outro não revogou o Decreto 6.259/1944, que dispunha sobre o funcionamento das loterias federais e estaduais”.

Com a decisão do STF, vários Estados já se movimentaram e aprovaram suas leis estaduais para dispor sobre seus próprios serviços de loterias, consolidando uma situação que, em meio a outros temas, se buscava equacionar com a redação do Substitutivo ao PL nº 442, de 1991, aprovado em 2016 pela já citada Comissão Especial.

Diante desses eventos e circunstâncias supervenientes, parece-nos que o texto daquele Substitutivo, de fato, merece ser revisitado e atualizado. Entendemos que isso precisa de fato se feito para que se produza um texto de proposição de fato sintonizado com a realidade atual dos jogos, no Brasil e até mesmo no mundo. Somos, portanto, da opinião de que o presente Grupo de Trabalho tem, de fato, um concreto e relevante desafio pela frente.

IV – METODOLOGIA DE TRABALHO

Se por um lado não há como negar que o tema dos jogos é bastante controvertido e de grande repercussão – o que tende a ensejar debates acirrados e, por vezes, até dificultar a formação de consenso em relação a alguns pontos –, por outro é forçoso concluir que a Câmara dos Deputados, em diferentes legislaturas, já percorreu uma longa e consistente trajetória de aprendizado sobre a matéria.

Com efeito, no exercício legítimo de sua condição de “Casa do Povo”, a Câmara dos Deputados, ao longo dos trinta anos de tramitação do PL nº 442, de 1991, sediou ou mediou os necessários debates e discussões, havidos em dezenas de seminários, palestras, exposições e eventos congêneres sobre a legislação de jogos. Houve, ainda, diversas missões

oficiais, nas quais os Parlamentares tiveram a condição de conhecer, *in loco*, o funcionamento e as vicissitudes da indústria de jogos em diferentes países.

O resultado de todo esse processo de maturação do debate da matéria na Câmara dos Deputados está diante de nossos olhos: o Substitutivo da Comissão Especial do PL nº 442, de 1991.

Nesse contexto, entendemos que o melhor caminho a ser trilhado pelo presente Grupo de Trabalho há de ser aquele pautado pelo pragmatismo e por uma abordagem propositiva. Isto se deve especialmente ao fato de que, na prática, as posições de todos, tanto dos que se opõem, quanto dos que são favoráveis à legalização dos jogos no Brasil, já são plenamente conhecidas.

Sendo assim, somos da opinião de que o que os trabalhos deste Grupo de Trabalho devem ser direcionados para a adequação do Substitutivo em exame à nova realidade, incorporando ou refletindo os contornos da legislação e da jurisprudência que lhe foram supervenientes, e até mesmo os novos conhecimentos produzidos sobre a regulação de jogos no mundo desde 2016.

Objetivamente, o que propomos é que este GT estabeleça a interlocução necessária com as autoridades públicas dos meios jurídico e econômico, com vistas à identificação de pontos de aprimoramento técnico do texto e, em seguida, consubstancie sua contribuição na forma de minutas de Emendas de Plenário ao Substitutivo aprovado na Comissão Especial, bem como de uma minuta de Subemenda Substitutiva, a qual consolidaria o texto considerado por este colegiado como tecnicamente atualizado e, portanto, apto à discussão no Plenário desta Casa.

V – CRONOGRAMA DE TRABALHO

Diante das atividades a serem desenvolvidas por este Grupo de Trabalho e à vista do prazo ordinário de 90 (noventa) dias estipulado no Ato do Presidente de 09/09/2021, que instituiu este colegiado, apresentamos a seguir a proposta de cronograma de trabalho até a aprovação do relatório final de atividades do GT.

Quadro 1 – Cronograma proposto para os trabalhos do GT

Data	Atividades
Até 27/10/2021	Realização de audiências com as seguintes autoridades públicas acerca dos termos atuais da proposição: <ul style="list-style-type: none"> • Procurador-Geral da República; • Ministro da Economia com a presença do titular da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil; • Ministro da Justiça com a presença do titular da Polícia Federal e da Secretaria Nacional do Consumidor; • Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; e • Ministro do Turismo.
Até 03/11/2021	Apresentação de sugestões de aprimoramento do Texto do Substitutivo do PL 442/1991 pelos membros do GT
Até 10/11/2021	Apresentação das minutas de Emendas de Plenário e de Subemenda Substitutiva pelo Relator
Até 17/11/2021	Votação, pelos membros do GT, das Emendas de Plenário e da Subemenda Substitutiva apresentadas pelo Relator
Até 24/11/2021	Finalização do Relatório do GT e encaminhamento à Presidência da Câmara dos Deputados

V – VOTO

Pelo exposto, voto no sentido de aprovar o Plano de Trabalho na forma ora proposta, a bem do correto e consistente direcionamento da atuação do Grupo de Trabalho destinado ao debate e à atualização do PL nº 442, de 1991.

Sala das Sessões, em de de 2021.



Deputado FELIPE CARRERAS
Relator