



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

## **NOTA TÉCNICA PGR/SRI Nº 97/2017**

**EMENTA:** Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 186, de 2014. Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional.

**LOCALIZAÇÃO ATUAL:** Matéria incluída na Pauta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

**AUTOR:** Senador Ciro Nogueira (PP/PI).

---

### **1 – INTRODUÇÃO**

---

O **Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 186, de 2014**, de autoria do Senador Ciro Nogueira, pretende legalizar a exploração dos jogos de azar em todo o território nacional. Em sua versão original, o projeto pretende legalizar as seguintes modalidades: jogo do bicho; jogos eletrônicos, vídeo-loteria e vídeo-bingo; jogo de bingo; jogos de cassinos em *resorts*; jogos de apostas esportivas *on-line*; jogo de bingo *on line*; e jogos de cassino *on-line*.

Em linhas gerais, o projeto prevê que a outorga, a regulamentação e a fiscalização dos estabelecimentos responsáveis pela exploração dessas modalidades de jogos caberá aos Estados e ao Distrito Federal, salvo no caso dos cassinos, cujo controle e fiscalização caberá ao Governo Federal; que no mínimo 50% a 70% da arrecadação bruta deverá ser destinada à premiação dos apostadores, 10% será revertido em impostos e 20% a 30% deverá ser o lucro da empresa. Além disso, prevê como fatos criminosos a exploração de jogo de azar sem autorização legal, com pena de detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e a fraude no resultado dos jogos, com detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

O projeto é justificado sob o argumento de que seria demagogia proibir os jogos de azar quando se sabe que eles existem e são socialmente aceitos, cabendo ao Estado reconhecer essa realidade e criar regras para o seu controle. Afirma que a legalização dos jogos de azar possibilitaria a criação de novos empregos e de fontes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

de receitas tributárias (estima o texto em R\$ 15 Bilhões). Diz-se ainda que entre os 193 países-membros da ONU, 75,52% têm o jogo legalizado.

Inserido na pauta Agenda Brasil, o projeto foi aprovado terminativamente pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN). Após, houve a interposição de Recurso (arts. 91, §§ 3º a 5º, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF) para que o Plenário da Casa aprecie a matéria e a aprovação de Requerimento para que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) avalie a constitucionalidade do projeto.

Atualmente, a matéria consta na pauta da CCJ, com voto do relator, Senador Benedito de Lira (PP/AL), pela aprovação do projeto, na forma da emenda substitutiva que apresenta.

É o breve relato.

---

## **2 - ANÁLISE <sup>1</sup>**

---

De início, já se percebe que o projeto é mais amplo e permissivo do que qualquer outro já discutido pelo Congresso Nacional: prevê maior número de modalidades de jogo; entrega aos Estados o controle dessa exploração (salvo no caso dos cassinos); prevê um altíssimo índice de retorno ao apostador, cominando uma pena pífia àquele que burlá-lo; e não cria mecanismos eficientes de controle pelo Estado contra a lavagem de dinheiro e a sonegação de impostos.

Embora a justificativa do projeto use o argumento de que o jogo é legalizado em grande número de países, em nenhum momento há menção de estudos de legislação comparada, especialmente com países da América do Sul, como Chile e Uruguai, e, tampouco, que estariam sendo adotados padrões internacionais de proteção para evitar a lavagem de ativos seja na capitalização de tais atividades, seja no desenvolvimento das mesmas.

Em momentos de crise econômica, os projetos que têm a finalidade de aumentar a arrecadação tributária do Estado voltam à pauta alçados à condição de

---

<sup>1</sup> Em 2016, esta Procuradoria Geral da República manifestou-se contrariamente à aprovação do PLS n. 186, de 2014, por meio da Nota Técnica PGR/SRI n. 65/2016, cujos argumentos, na essência, são reproduzido neste trabalho com o propósito de defender também a rejeição do substitutivo. Nas duas manifestações foram utilizados como subsídios valioso estudo sobre o tema encaminhado pelo Dr. José Augusto Simões Vagos, Procurador Regional da República na 2ª Região (Rio de Janeiro).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

panaceia de todos os problemas econômicos. Esse, por exemplo, foi o argumento largamente utilizado por aqueles que defendiam o projeto de lei (PL n. 2960, de 2015, na Câmara dos Deputados) que previa a regularização de valores enviados ou mantidos ilegalmente no exterior, que findou na aprovação da Lei n. 13.254, de 2016. Pode-se inferir, pela vontade política na aprovação do projeto em análise, que, a Lei n. 13.254, de 2016, não atingiu a sua finalidade de aquecer e recuperar a economia do Brasil.

De outro lado, percebe-se claramente que a receita tributária, argumento que é usado fortemente em face das dificuldades orçamentárias tanto da União como dos Estados da Federação, que (supõe-se) seria gerada com essa legalização (R\$ 15 Bilhões) mostra-se absolutamente fictícia, já que, em tempos não tão distantes, quando os bingos estiveram na legalidade durante a vigência da Lei Pelé, entre 1998 e 2002, os valores de fato não chegaram sequer a 1% dessa cifra, **devendo se perquirir se os valores efetivamente arrecadados pelo Poder Público compensariam os gastos** com o tratamento dos viciados patológicos e os efeitos nefastos sobre as famílias arruinadas pelas dívidas de jogo<sup>2</sup>. De sorte que o argumento meramente arrecadatário não se justifica.

Avançando na análise do substitutivo apresentado pelo Senador Benedito de Lira (PP/AL), no âmbito da CCJ, vê-se que o relator, com o intuito de minimizar as críticas que o projeto original recebeu, procurou inserir modificações no texto para, segundo afirma, aprimorar a forma como se dará a implementação dos jogos de azar no Brasil.

Cita-se, a título de exemplo, algumas das modificações realizadas pelo substitutivo:

- i)* alteração da nomenclatura para jogos de fortuna, incluindo a possibilidade de jogos de fortuna por meio eletrônico;
- ii)* atribuição de competência aos Estados e ao Distrito Federal para fiscalizar os estabelecimentos credenciados para a exploração dos jogos de fortuna, excetuando os cassinos, que permanecerá sob a responsabilidade do Poder Executivo Federal;

<sup>2</sup> Sobre esse tema, ver matéria publicada na Folha de São Paulo, do dia 20/09/2009, sob o título "Viciados em jogos temem reabertura de casas de bingo": <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u626539.shtml>. A situação dos jogadores compulsivos foi revelada num estudo da *National Gambling Impact Commission*, que estimou que, em 1999, pelo menos 3,2 milhões de norte-americanos seriam jogadores patológicos. Como tratar essas vítimas e seus familiares no Brasil? Uma das conclusões dessa Comissão foi de que os planos de saúde e o governo tinham o dever de providenciar tratamento para essas pessoas. Teriam o Sistema Único de Saúde – SUS e as operadoras de planos de saúde capacidade para arcar com mais essa demanda?



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

- iii)* identificação dos jogadores pelos estabelecimentos credenciados. O substitutivo prevê que os estabelecimentos devem identificar os jogadores que receberem premiações superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), e informar ao Poder Executivo Federal;
- iv)* aumento do valor das multas que podem ser aplicadas no caso de infração administrativa, prevendo que o valor será destinado ao ente arrecadador para investimento em segurança pública;
- v)* proibição da permanência de menor de dezoito anos em estabelecimento que explore jogos de azar;
- vi)* obrigação para que haja mensagem alertando sobre o vício na prática da atividade nos estabelecimentos de jogos de fortuna;
- vii)* inclusão das pessoas jurídicas autorizadas a explorar jogos de azar na Lei de Lavagem de Dinheiro, de modo que sejam obrigadas a cadastrar os clientes e informar operações ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF);
- viii)* determinação para que Banco Central do Brasil adote providências, respeitadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, para coibir o uso de instrumentos de pagamento, como cartões de crédito, em jogos de azar por meio eletrônico administrados por empresa não credenciada.

**A despeito das alterações realizadas, a matéria ainda merece ser rejeitada.** O fato de o relator apresentar um melhor detalhamento da forma com se dará a legalização dos jogos, não resolve o problema de mérito do projeto, que está na própria essência da legalização, em relação à qual **o Ministério Público Federal reitera a sua contrariedade**. O problema do projeto não está na forma como será feita a eventual implementação da legalização dos jogos de azar, mas na impossibilidade e inconveniência de se legalizar a atividade.

No ponto, a legalização é perigosa. Apesar de se usar a arrecadação tributária como principal argumento, a legalização pode ser utilizada maliciosamente por àqueles que visam a utilizar os jogos de azar como instrumento de lavagem de dinheiro. Especificamente sobre esse tema, nem o projeto original, nem o substitutivo apresentado conseguem prever mecanismos eficientes de fiscalização e de minimização do risco de a atividade ser usada para branquear dinheiro ilegal. Isso ocorre por uma razão muito simples: é praticamente impossível dissociar os jogos de azar dos crimes de lavagem de dinheiro.

Primeiramente, porque o Brasil não está estruturalmente e tecnicamente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

preparado para reduzir os riscos da atividade, tampouco para realizar o efetivo controle sobre ela. Durante a discussão do Projeto de Lei n. 2254, de 2007<sup>3</sup>, que trata de temática semelhante, na Câmara dos Deputados, diversos especialistas no assunto apresentaram em tribuna sua visão sobre o tema. O então presidente do Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF, Antônio Gustavo Rodrigues, foi taxativo ao afirmar que *“os mecanismos para mitigar os riscos das casas de jogos que constam da proposta atual não são adequados”*, e que o COAF e a Receita Federal – órgãos aos quais caberia, segundo a proposta, a responsabilidade pela fiscalização – *“não estão preparados para isso”*. Essa opinião foi compartilhada por diversas autoridades presentes, inclusive o representante do Ministério da Fazenda<sup>4</sup>.

Segundo, porque tradicionalmente os jogos de azar são utilizados como forma de lavagem de dinheiro. Em artigo intitulado *“A legalização dos bingos sob prisma da lavagem de dinheiro”*, o procurador da República Deltan Martinazzo Dallagnol conclui de forma irrefutável sobre a inviabilidade de controle da lavagem de dinheiro e da sonegação de tributos nos bingos. Como bem esclareceu o autor, *“quando é o próprio titular do bingo que promove a lavagem, resta inócua qualquer regulamentação do COAF que determine a comunicação de operações suspeitas, pois é o próprio lavador, como agente obrigado, que detém em suas mãos as rédeas que lhe permitirão omitir qualquer comunicação sobre negócios ilícitos por ele geridos”*<sup>5</sup>. E arremata:

**A análise feita permite concluir que os bingos podem ser usados de múltiplos modos tanto por clientes (consumidores) como pelos seus proprietários (empresários) para a lavagem.** Nesta última hipótese (bingo-lavanderia), a natureza da atividade (manipulação de efetivo, abertura ao público, existência de custos fixos e facilidade de penetração), e a caracterização dos estabelecimentos como entes obrigados (controlando a realização das comunicações de operações suspeitas e ganhando uma áurea de legitimidade – *“raposa no galinheiro”*), tornam os riscos à lavagem extremamente grandes e maléficos.

A par disso, ponderou-se que a fiscalização ou investigação quanto à lavagem é, diante das peculiaridades do bingo, quando o estabelecimento está envolvido no crime, praticamente impossível. Essas dificuldades na fiscalização e controle permitem, quando não é realizada a lavagem, uma sonegação que restará impune, sabendo-se que os recursos do *“caixa 2”* são empregados, não raro, em inúmeros outros delitos, como sonegação de contribuições previdenciárias, corrupção e *“caixa 2 eleitoral”*.

<sup>3</sup> Por esse Projeto os programas de computador dos jogos seriam definidos tecnicamente e homologados pelo Ministério da Fazenda, e estariam ligados em tempo real com o Conselho de Atividades Financeiras (COAF) e a Receita Federal. O texto era do Deputado Régis de Oliveira (PSC-SP), e se baseava no Projeto de Lei n. 2.254/07 do deputado Arnado Faria de Sá (PTB-SP), englobando também os PL's 2944/04 e 3489/08.

<sup>4</sup> Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/ECONOMIA/146374-GOVERNO-VAI-LIBERAR-BASE-ALIADA-NA-VOTACAO-SOBRE-OS-BINGOS.html>.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://jota.info/artigos/a-legalizacao-dos-bingos-sob-prisma-da-lavagem-de-dinheiro-25112015>. Acesso em 20/11/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Por outro lado, a manutenção da atividade do bingo na esfera da ilegalidade impede que ele seja usado para “esquentar” recursos, pois os negócios de jogo tendem a não crescer demasiado quando na marginalidade e, caso o criminoso declare ganhos a título de exploração do jogo, tais valores estarão sujeitos a perdimento por constituírem produto de ilícitos, remanescendo “frios”.

Diante do exposto, **não há dúvidas de que a legalização dos bingos constitui um retrocesso nas políticas públicas de prevenção e repressão da lavagem de dinheiro no Brasil. Ela abrirá um flanco para que criminosos lavem dinheiro sem que as Autoridades responsáveis pela repressão sejam capazes, na grande maioria dos casos, de investigar e provar os crimes praticados.**

Além disso, considerando que um dos objetivos da repressão da lavagem é combater os próprios crimes antecedentes, de elevada gravidade, a legalização dos bingos constituirá um retrocesso na prevenção e repressão não só da lavagem, mas também dos crimes antecedentes a esta: tráfico de drogas, de armas, extorsão mediante seqüestro, crimes contra a Administração Pública, incluindo peculato e corrupção, crimes contra o sistema financeiro nacional e ainda praticados contra organização criminosa<sup>6</sup>.

Ressalte-se, ainda, que em reunião plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos (ENCCLA) realizada em novembro de 2015, os participantes deliberaram pela seguinte recomendação, a de número VI<sup>7</sup>:

Considerando a experiência nacional e estudos internacionais que apontam vulnerabilidade do setor de jogos de azar ao cometimento de crimes e dificuldade de fiscalização, a ENCCLA recomenda ao Congresso Nacional que, na eventual apreciação de proposições legislativas para autorizar a exploração de jogos de azar, sejam considerados os padrões internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro, inclusive a necessidade de estrito controle administrativo por órgão especializado.

A atividade de exploração de jogos está umbilicalmente ligada a várias práticas ilícitas. 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.

Esse descontrole sobreleva ao considerarmos a estimativa de criação de centenas de bingos e cassinos no Brasil a curto prazo, pelo menos segundo as projeções dos defensores do projeto (número este utilizado na especulação sobre os empregos que seriam criados e os tributos que seriam arrecadados). Essa projeção

<sup>6</sup> Disponível em: <https://jota.info/artigos/a-legalizacao-dos-bingos-sob-prisma-da-lavagem-de-dinheiro-25112015>. Acesso em 20/11/2017.

<sup>7</sup> Disponível em <http://enccla.camara.leg.br/acoef/acoef-de-2016>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

se mostra real pela experiência, pois, durante a vigência da Lei Pelé, só a cidade do Rio de Janeiro abrigou mais de 70 casas de bingos oficiais.

Logo, verifica-se que a **enorme quantidade de bingos e cassinos cuja abertura é estimulada pelo PLS n. 186/2014 está em evidente descompasso com a realidade dos órgãos nacionais de controle**, ainda que estes fossem dotados de estrutura de fiscalização de primeiro mundo.

Exemplificando, o projeto em exame não prevê controles mínimos sobre as receitas das máquinas "caça-níqueis", objeto maior de cobiça por parte dos futuros exploradores dos jogos de azar, as quais sempre foram manipuladas para ludibriarem o consumidor. Com efeito, em reportagem publicada logo após a operação Furacão, o Correio Braziliense, em sua edição de 23/04/2007, já alertava para o fato de que *"As máquinas de caça-níqueis foram feitas para "premiar" os proprietários — e não os apostadores. Estudos realizados pelo Instituto de Criminalística (IC) da Polícia Civil do Distrito Federal denunciam que, por trás da promessa de ganho fácil estampada nas telas dos equipamentos, existem programas de computador que manipulam a probabilidade de ganhos dos jogadores. Em alguns casos, máquinas chegaram a reter 64% do dinheiro apostado. Em países como os Estados Unidos, onde o jogo é permitido em alguns estados, a retenção de valores não ultrapassa 10%"*<sup>8</sup>.

Outrossim, não há qualquer mecanismo de blindagem do uso de capital ilícito decorrentes de atividade do jogo do bicho, em estados com grande penetração desse tipo de jogo de azar nas novas formas legalizadas.

É pueril imaginar que a legalização vai acabar com a corrupção que envolve o jogo clandestino. Quem explora e vai continuar explorando essas atividades procura aumentar os seus ganhos a qualquer custo.

De fato, ninguém duvida que mesmo sendo legalizada a atividade, o poder da corrupção e da clandestinidade não vão desaparecer, e não somente sobre a exploração em si (manipulação de resultados e lavagem de dinheiro), mas para facilitar o seu (des)controle pelos órgãos do Estado que, ou não poderão (falta de condições estruturais) ou não irão de fato controlar e fiscalizar o jogo, por terem sido cooptados, o que se afirma à luz da experiência brasileira e em especial sob a

<sup>8</sup> Disponível em [http://asmf.org.br/site/ler\\_noticia.php?noticia=456](http://asmf.org.br/site/ler_noticia.php?noticia=456).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

perspectiva dos destinatários da lei (empresários que dominam e sempre dominaram o setor).

Essas assertivas partem de pressuposto erigido a uma das verdades identificáveis no estudo da criminalidade organizada: **o jogo que se pretende legitimar não será uma atividade econômica aberta a novos empreendedores. Ele já tem dono.** O contraventor (assim chamado num viés quase romântico, mas esse delinquente se revela como verdadeiro criminoso organizado) comanda um “estado paralelo” que se mistura, e algumas vezes se sobrepõe, ao Estado oficial. O Brasil, apesar dos esforços que vem empreendendo, ainda não foi capaz de transformar completamente este *status quo*. Mas, certamente, essa transformação não passa pela legalização indiscriminada dos jogos de azar neste momento, ao contrário, **a legalização viria ao encontro dos anseios dos próprios criminosos.**

Noutras palavras: com a aprovação do projeto, nada mais se fará do que legitimar uma atividade que se impôs (e continuará se impondo, pois estará nas mãos das mesmas pessoas) pela violência e pela corrupção, regularizando-a em benefício de organizações mafiosas que atuam com planejamento, controle de fluxo de caixa, divisão territorial e atuação espúria de forma estruturada e contínua. Não há espaço nesse mercado senão para os seus “**donos**”.

Nesse ponto, confira-se trecho de artigo intitulado “*Bingos: muito além da legalização*”, de autoria do Dr. José Augusto Simões Vagos, Procurador Regional da República na 2ª Região (Rio de Janeiro):

(...) logo me veio à memória uma conversa que, anos antes, tive com um empresário que pretendia inaugurar um bingo numa casa de shows localizada na zona norte do RJ (...) antes da inauguração, durante a reforma, três operários foram mortos, fato amplamente noticiado na mídia. O desavisado empresário (...) foi ingênuo o bastante para relegar o implacável poder paralelo da jogatina. Esqueceu-se de pedir autorização ao megacontraventor da área, “dono” do território. Nunca mais cogitou se meter nisso<sup>9</sup>.

Essa simbiose espúria com o poder estatal é perceptível no Brasil por toda a sociedade<sup>10</sup>. Basta rememorar, a título de exemplificação e apenas em relação ao

<sup>9</sup> Revista Fato Típico – Goiânia, ano II, nº 5, jul/set 2010, p. 14.

<sup>10</sup> Recomenda-se sobre o tema, ainda, o livro recentemente lançado “*Os porões da contravenção*”, dos jornalistas Chico Otavio e Aloy Jupiara, Ed. Record.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Estado do Rio de Janeiro, alguns fatos não tão distantes no tempo: o estouro da fortaleza de Castor de Andrade na década de 90, que revelou a famosa "lista do bicho", integrada por diversos policiais; as prisões, no Rio de Janeiro, entre 2006 e 2008, de dois ex-chefes de polícia civil, magistrados e delegados federais, bem como a denúncia contra um ex-governador; o tribunal paralelo da contravenção, que julga questões de territorialidade, herança e propriedade sobre pontos de jogos de azar; a cumplicidade das escolas de samba e autoridades no carnaval carioca; o escândalo envolvendo um ex-assessor da presidência da República e ex-presidente da Loterj; a chamada "guerra de caça-níqueis" da zona oeste do Rio de Janeiro, com dezenas de homicídios envolvendo policiais civis e militares que trabalham para os contraventores.

Outros Estados da Federação também já revelaram, em proporções diferentes, a mesma realidade enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro. Portanto, não é difícil concluir quem será o principal beneficiário direto dessa pretensa legislação e qual o custo social e criminal da liberação dos jogos de azar no Brasil.

Não há dúvidas de que legalizar a exploração dos jogos de azar em todo o território nacional por meio do PLS n. 186/2014, que não prevê a implementação de mecanismos rigorosos de controle implicará, certamente, na presença e dominância do crime organizado nestas atividades.

Se não bastasse, é questionável que o número de empregos criados e a arrecadação tributária realizada compensariam os gastos públicos com o tratamento dos ludopatas. Nesse sentido, vejam trechos das declarações da psicóloga Salua Omais:

Vários estudos relatam que a legalização dos jogos de azar tende a aumentar os índices de problemas na sociedade. Para cada indivíduo com transtorno, aproximadamente quatro, dentro de seu círculo social, sofrem algum tipo de prejuízo em função do jogador (...) não é apenas uma questão de segurança pública, mas, sobretudo, de saúde pública<sup>11</sup>.

Ao ser questionada sobre se o Brasil está preparado para tratamento dos ludopatas, a psicóloga foi taxativa:

Não (...) os próprios setores ligados à saúde pública não possuem profissionais capacitados para lidar com esse público, sendo raríssimos os centros especializados no

<sup>11</sup> Revista Fato Típico – Goiânia, ano II, nº 5, jul/set 2010, p. 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

atendimento de jogadores patológicos no país, como, por exemplo, a AMJO (...) <sup>12</sup>.

Deveras, para pensar em legalizar tal atividade, não cabe apenas a utilização de argumentos de que traria benefícios financeiros, como aumento de arrecadação de impostos ou fomento do turismo, **mas necessário avaliar dados quantitativos e sociais, os prejuízos econômicos e psíquicos**, como, por exemplo, os efeitos nefastos sobre as famílias arruinadas pelas dívidas de jogo. Sobre o tema, anote-se matéria publicada no jornal Folha de São Paulo em 20/09/2009, intitulada "*viciados em jogos temem reabertura de casas de bingo*" <sup>13</sup>:

O nosso mundo tremeu nesta semana. A CCJ [Comissão de Constituição e Justiça] da Câmara aprovou a volta dos bingos e dos caça-níqueis. Quero saber quem aqui não sentiu um frio na espinha com essa notícia. Eu estou com medo, medo por saber que não estou preparada para ver o luminoso do Bingo Itaim se acender. Meu nome é Marisa (os nomes utilizados na reportagem são fictícios). Estou há um ano, quatro meses e cinco dias sem jogar."

A apreensão de Marisa, 56, consultora de marketing, que espreme as mãos enquanto fala, é compartilhada por três mulheres e três homens sentados em semicírculo numa das reuniões da associação JA (Jogadores Anônimos). Eles estão numa sala ampla, nos fundos de uma igreja, no bairro do Itaim, que já foi um dos tradicionais redutos de jogos em São Paulo.

(...)

"Enquanto o bingo está fechado, eu sei que consigo resistir. Nem penso no jogo. Mas, se está aberto, a compulsão começa a tomar conta, volta a vontade de jogar e fica mais difícil combater", diz a pedagoga Paula, 43, que conta ter perdido todas as economias do marido em casas de bingo.

Para ela, o reflexo positivo do fechamento dos bingos pode ser visto nas reuniões diárias da JA em todo o país.

"Quando os bingos funcionavam, as salas do JA ficavam lotadas. Veio a proibição e os jogadores sumiram. Acho que a maioria se acomodou pensando que, com o fechamento, não havia mais risco. O que, até um certo ponto, era verdade. Mas, se o bingos reabrirem, amanhã a sala volta a encher. Posso dizer, sem chance de errar, que uns 90% dos que frequentavam os bingos tinham algum problema. O duro é assumir", diz.

(...)

Quinta-feira, minutos depois da aprovação, pela CCJ, da reabertura dos bingos, explodiram discussões na internet entre aqueles que se reconhecem viciados em jogos e familiares. "[Os bingos] Trarão riqueza para poucos e pobreza e infelicidade para muitos e suas famílias. O Estado gastará em tratamento de saúde tudo o que arrecadará em impostos", escreveu o internauta Thomas, há três anos sem jogar.

"Se visse um familiar deles vendendo coisa de casa para ir ao bingo ou caça-níquel, não aprovavam", afirmou José, em uma lista de discussões.

Muitos ex-viciados relatavam o medo de sair às ruas e passar pelos bingos onde costumavam jogar. "Tenho medo de voltar a andar na [rua] Augusta", afirmava Elaine. "Nos últimos anos era um alívio não ter mais os bingos por lá", conta ela. Apesar de estar há dois anos e meio sem jogar, ela não sabe como se sentirá com tantas

<sup>12</sup> Revista Fato Típico – Goiânia, ano II, nº 5, jul/set 2010, p. 5/6.

<sup>13</sup> Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2009200913.htm>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

"tentações" reabertas.

**O jogo patológico é uma doença reconhecida pela OMS** (Organização Mundial da Saúde) desde 1992. Quem sofre do mal não resiste à tentação de jogar. E, quando está jogando, não consegue parar, mesmo perdendo muito. Segundo a coordenadora de um dos grupos da Jogadores Anônimos, Paula, as mulheres sofrem mais risco de se tornarem viciadas.

"Com um bingo em cada esquina, nossa tarefa de resistir se torna muito mais difícil", disse Elaine.

Note-se que o Estado não está preparado para lidar com as consequências sociais da legalização dos jogos. Não há no corpo do projeto, orientações para tratar as consequências psíquicas, familiares e sociais ocasionada pela prática dos jogos de azar.

Considerando-se os argumentos contrários acima elencados, verifica-se que as modificações propostas pelo relator não têm o condão de resolver os problemas que serão criados com a legalização da atividade de jogos de azar.

A argumentação no sentido de aumento da arrecadação tributária, de desenvolvimento econômico das regiões com potencial turístico e da geração de novos empregos, olvida a análise dos custos que esses (possíveis) benefícios trarão. Ao contrário, os riscos do projeto – favorecimento à lavagem de dinheiro, ao crime organizado e consequências sociais e familiares negativas – não se equilibram com os eventuais benefícios. Os argumentos trazidos pelo autor do projeto e pelo autor do substitutivo não nos permite concluir que a legalização dos jogos de azar é a melhor saída para a sociedade. E, no ponto, o Ministério Público Federal reafirma os graves riscos à sociedade.

---

### **3 – CONCLUSÃO**

---

Após essa breve exposição, algumas conclusões podem ser destacadas:

1. O projeto de lei que legaliza a exploração ampla e indiscriminada de jogos de azar no Brasil não cria mecanismos de controle efetivo da lavagem de dinheiro e da sonegação fiscal, ao contrário, cria novos e poderosos mecanismos para a lavagem de dinheiro;

2. Os próprios órgãos aos quais incumbiria o controle dos jogos de azar já



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

manifestaram publicamente a absoluta impossibilidade de fiscalizar essas atividades, circunstância que, por si só, já importaria a rejeição do projeto;

3. O projeto de lei é **inócuo**, porque, ainda que contemplasse mecanismos formalmente eficazes de controle, o “estado paralelo” que monopoliza o jogo clandestino não se curvará aos comandos da lei. Nesse contexto, não importa quem será o dono formal do estabelecimento, quem comandará será o contraventor que detém o domínio territorial;

4. O projeto de lei é **inoportuno**, porque há em andamento uma enorme comunhão de esforços por parte dos órgãos de repressão penal para desarticular as organizações criminosas voltadas para o jogo ilegal.

Diante de toda a argumentação expendida acima, sugere-se aos nobres parlamentares a **REJEIÇÃO** do PLS n. 186, de 2014.

Brasília/DF, 21 de novembro de 2017.

**Carlos Alberto Vilhena**  
**Subprocurador-Geral da República**  
**Secretário de Relações Institucionais**