

O JOGO DO BICHO E O PROJETO DE LEI Nº 442/91

NASCIMENTO, Marcos Paulo da Silva ^a; COUTO, Mirela
Guimarães Gonçalves ^b



^a Bacharel em Direito pelo UNIFAGOC
^b Mestra, Advogada e Professora do UNIFAGOC

mnvrb1@gmail.com
mirela.couto@unifagoc.edu.br

RESUMO

O trabalho analisou o Jogo do Bicho e o Projeto de Lei nº 442 de 1991. A pesquisa tem como objetivo geral demonstrar a realidade do mencionado jogo na prática e no ordenamento jurídico brasileiro e se justifica pela necessidade de abordar os aspectos penais que envolvem o Jogo do Bicho e que possuem grandes repercussões sociais. A metodologia baseou-se em uma pesquisa de natureza bibliográfica, básica, qualitativa e descritiva. Buscou-se responder: quais são as justificativas para que não ocorra a legalização do Jogo do Bicho, que é pleiteada no PL nº 442/91? Conclui-se que, além de outras justificativas que foram pontuadas, a interligação entre o Jogo do Bicho e o crime organizado é uma realidade; e que as demais justificativas também resultam da criminalidade que circunda e decorre da prática do Jogo do Bicho.

Palavras-chave: Jogo do Bicho. Criminalização. Projeto de Lei nº 442 de 1991.

INTRODUÇÃO

O Jogo do Bicho é um jogo muito conhecido e desenvolvido no país há décadas. A sua prática é comum aos brasileiros e ganha destaque por difundir uma ideia de ganho fácil, sem que haja a necessidade da realização de pagamento de impostos. Portanto, diferencia-se do que habitualmente ocorre com os jogos de loteria legalmente autorizados pela União, nos termos da Constituição Federal do Brasil.

Segundo Azevedo (2023), o Jogo do Bicho teve início em 1892, a partir de decisão do Barão João Batista Viana Drummond, como forma de aumentar a arrecadação financeira do jardim zoológico do Rio de Janeiro. Quando o visitante ingressava no recinto, recebia um bilhete com um animal impresso, que era sorteado e premiado com valor em dinheiro. Com o sucesso do empreendimento, que possuía características de um jogo de loteria, embora sem a regulamentação necessária, rapidamente o Jogo do Bicho se popularizou e ganhou as ruas do Rio de Janeiro, tornando-se uma verdadeira mania entre os cariocas.

Por iniciativa do Deputado Federal Renato Vianna, houve na Câmara dos Deputados a propositura do Projeto de Lei (PL) nº 442/91 que será analisado no presente trabalho e que aborda questões correlacionadas à legalização do Jogo do Bicho.

Nesse contexto, o problema de pesquisa que se procurou compreender é: quais são as justificativas para que não ocorra a legalização do Jogo do Bicho, que é pleiteada no Projeto de Lei nº 442/91?

Para tanto, a pesquisa teve como objetivo geral demonstrar a realidade do Jogo do Bicho na prática e no ordenamento jurídico brasileiro. Possui como objetivos específicos esclarecer o jogo do bicho e sua sistemática; analisar o Projeto de Lei nº 442/91 e as suas consequências jurídicas e sociais; pontuar os impactos sociais oriundos do jogo do bicho; e compreender o referido jogo sob a ótica dos preceitos do Direito Penal.

O estudo se justifica pela necessidade de abordar os aspectos penais que envolvem o Jogo do Bicho e que possuem grandes repercussões sociais. Por essa razão, e por ser um jogo tradicional e atual no Brasil, é importante compreender as principais consequências ocasionadas por sua prática; ademais, é relevante analisar um Projeto de Lei que está em tramitação há mais de 30 trinta anos. Assim, o estudo buscar contribuir com o assunto no âmbito acadêmico jurídico para além do ramo do Direito Penal, visto que também repercute em outras áreas do Direito, como a financeira e a tributária.

Para o desenvolvimento, com relação à metodologia, a natureza da pesquisa é básica, com uma revisão de literatura. Quanto ao tratamento dos dados, é do tipo qualitativa, e, quanto aos objetivos propostos, tem característica descritiva. Por fim, quanto aos meios, procedimentos técnicos e técnicas de coleta de dados, a pesquisa é de ordem bibliográfica, com análise documental (Lakatos; Marconi, 2010).

No que tange aos capítulos, inicia-se com a descrição do Jogo do Bicho como atual contravenção penal, seguindo-se com a demonstração do crescimento da prática do Jogo do Bicho e o Projeto de Lei nº 442/91. Após, foram apresentadas as justificativas contrárias à legalização do Jogo do Bicho. Posteriormente teceu-se comentários a respeito do direito penal brasileiro e o Jogo do Bicho enquanto infração penal.

Ao término, foram evidenciadas as prováveis justificativas para ainda não ter ocorrido no país a legalização do Jogo do Bicho, pleiteada no Projeto de Lei nº 442/91, considerado o cenário nacional jurídico e social.

O JOGO DO BICHO COMO ATUAL CONTRAÇÃO PENAL

Antes de adentrar na questão do Jogo do Bicho, é importante esclarecer alguns aspectos das contravenções penais. As contravenções penais brasileiras encontram a sua devida regulamentação legal.

A Lei das Contravenções Penais (LCP) foi instituída em território nacional por meio do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, sancionado pelo Presidente da República Getúlio Vargas, instituindo como penas principais a prisão simples e multa (Brasil, 1941).

Pela natureza das penas impostas, tem-se que a LCP não se ocupa de condutas capazes de causar danos pessoais e/ou patrimoniais relevantes, pelo menos não diretamente, motivo pelo qual talvez não tenham sido tipificadas pelo legislador ordinário na ocasião da edição do Código Penal (CP) no ano de 1940, mas que carecem de igual repreensão.

Nos termos da Lei de Introdução ao Código Penal e da Lei das Contravenções Penais:

Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal

a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente (Brasil, 1941, *on-line*).

Ao examinar a questão, Nucci (2024, p. 114) evidencia:

O Direito Penal estabeleceu diferença entre crime (ou delito) e contravenção penal, espécies de infração penal. Entretanto, essa diferença não é ontológica ou essencial, situando-se, tão somente, no campo da pena. Os crimes sujeitam seus autores a penas de reclusão ou detenção, enquanto as contravenções, no máximo, implicam em prisão simples.

Conforme se infere, não existe uma diferença fundamental entre crime e contravenção, a não ser pelo tipo da pena, constituindo-se ambos em condutas censuráveis, do ponto de vista da organização social.

Nelson Hungria, citado por Priscila Tagliaria (2013), definiu contravenção como crime anão, considerando que nada mais é do que um crime causador de menores danos, e que possui sanções com menor gravidade.

Não obstante, ao tecer comentários a respeito das diferenças entre crime e contravenção, Greco (2023, p. 176) destaca:

Todos os esforços envidados pela ciência para descobrir um traço de diferenciação, claro e preciso, entre o crime e a contravenção têm sido improfícuos, sendo o único método seguro de distinguir o crime da contravenção é ater-se ao direito positivo, verificando a qualidade e a quantidade da pena atribuída à infração penal, vale dizer, a gravidade que o legislador quis atribuir ao fato.

Dessa forma, definir determinada conduta como crime ou contravenção faz parte de uma política criminal que examinará, dentre outras razões, se o tipo de pena imposta será suficiente para punir o agente, dada a gravidade da ação, e, ao mesmo tempo, desestimulá-lo a reiterar a conduta. Assim, basicamente, estabelecer um crime ou contravenção é uma escolha do legislador, diante da realidade dos fatos, certamente levando-se em consideração a intensidade, o alcance e a magnitude do ato.

A LCP tipificou, no art. 58, o Jogo do Bicho como uma contravenção penal, punida com prisão simples e multa:

Explorar ou realizar a loteria denominada jogo do bicho, ou praticar qualquer ato relativo à sua realização ou exploração: Pena: prisão simples, de quatro meses a um ano, e multa, de dois a vinte contos de réis. Parágrafo único. Incorre na pena de multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis, aquele que participa da loteria, visando a obtenção de prêmio, para si ou para terceiro. (Brasil, 1.941, *on-line*, grifou-se).

O mesmo se deu com o Decreto-Lei nº 6.259 (Brasil, 1.944), que, ao dispor sobre o serviço de loterias, também tipificou, no art. 58, o Jogo do Bicho como uma contravenção penal, punindo igualmente com prisão simples e multa. É válido observar que o referido decreto também traz a explicação do que configura o Jogo do Bicho, conceituando-o e descrevendo a sua logística bem como o seu funcionamento enquanto jogo.

Realizar o denominado “jogo do bicho”, em que um dos participantes, considerado comprador ou ponto, entrega certa quantia com a

indicação de combinações de algarismos ou nome de animais, a que correspondem números, ao outro participante, considerado o vendedor ou banqueiro, que se obriga mediante qualquer sorteio ao pagamento de prêmios em dinheiro. Penas: de seis (6) meses a um (1) ano de prisão simples e multa de dez mil cruzeiros (Cr\$ 10.000,00) a cinquenta mil cruzeiros (Cr\$ 50.000,00) ao vendedor ou banqueiro, e de quarenta (40) a trinta (30) dias de prisão celular ou multa de duzentos cruzeiros (Cr\$ 200,00) a quinhentos cruzeiros (Cr\$ 500,00) ao comprador ou ponto. § 1º Incorrerão nas penas estabelecidas para vendedores ou banqueiros: a) os que servirem de intermediários na efetuação do jogo; b) os que transportarem, conduzirem, possuírem, tiverem sob sua guarda ou poder, fabricarem, darem, cederem, trocarem, guardarem em qualquer parte, listas com indicações do jogo ou material próprio para a contravenção, bem como de qualquer forma contribuir para a sua confecção, utilização, curso ou emprego, seja qual for a sua espécie ou quantidade; c) os que procederem à apuração de listas ou à organização de mapas relativos ao movimento do jogo; d) os que por qualquer modo promoverem ou facilitarem a realização do jogo. § 2º Consideram-se idôneos para a prova do ato contravencional quaisquer listas com indicações claras ou disfarçadas, uma vez que a perícia revele se destinarem à perpetração do jogo do bicho (Brasil, 1.944, on-line, grifou-se).

Embora a LCP e o Decreto-Lei nº 6.259 (Brasil, 1944) tipifiquem igualmente o Jogo do Bicho como uma contravenção penal, o regramento de 1944 não apenas ampliou a pena de prisão e multa para quem pratica o jogo, como distinguiu a pena entre apostadores, banqueiros e facilitadores. Nesse contexto, Labronici e Silva (2017, texto on-line) pontuam:

A Lei de contravenções penais torna o “jogo do bicho” uma infração penal, por ser esta atividade considerada um jogo de azar, ou seja, jogos em que a perda e o ganho decorreriam basicamente da sorte. Frisa-se que os bens jurídicos tutelados para a contravenção penal do jogo do bicho se enquadrariam a partir da ideia dos bons costumes. Ocorre que tal justificativa pode ser relativizada, uma vez que a própria institucionalização dessa atividade se dá como reflexo de uma prática culturalmente aceita nas mais diversificadas camadas populares.

Segundo Sousa (2021), a tipificação do Jogo do Bicho como contravenção penal, inicialmente em 1941, na LCP, reforçado posteriormente em 1944, com o Decreto-Lei nº 6.259, em plena ditadura do Estado Novo (1937-1945) do Presidente Getúlio Vargas, teve como fundamento a defesa da moralidade, que sofria ataques dos jogos de azar no Brasil, segundo a concepção da época. Contudo, não existia um consenso acerca das justificativas que levaram à proibição dos jogos de azar no Brasil, dentre os quais inclui-se o Jogo do Bicho.

Assim, tem-se que a natureza de contravenção penal atribuída ao Jogo do Bicho possui raízes históricas, construídas a partir de um ideal sociopolítico vigente em tempos diferentes dos atuais, de forma que se torna necessário uma rediscussão da

temática, até mesmo porque há tentativas de regulamentação da prática, como será abordado no próximo capítulo.

O CRESCIMENTO DA PRÁTICA DO JOGO DO BICHO E O PROJETO DE LEI Nº 442/91

As discussões em torno do Jogo do Bicho ainda se fazem presentes na sociedade brasileira. No ano de 1.941, como mencionado no capítulo anterior, no contexto de um governo ditatorial, e sem a participação do Congresso Nacional, convencionou-se tornar o Jogo do Bicho uma contravenção penal. Até os dias atuais, a prática do jogo é comum.

De acordo com Oliveira *et al.* (2021, texto online):

O novo tipo de entretenimento efetivamente atingiu o resultado esperado, acarretando um aumento do número de visitantes ao zoológico, que almejavam embolsar o prêmio em dinheiro. Porém, para além do que se havia imaginado, o jogo se estendeu para fora dos limites do jardim zoológico e bilhetes com as apostas passaram a ser vendidos em estabelecimentos comerciais e por vendedores ambulantes, espalhando-se por todo o Rio de Janeiro. Até mesmo os jornais da época se encarregavam de anunciar o bicho que tornaria campeão aquele que nele tivesse apostado. Com o passar dos anos, o jogo do bicho se aprimorou, consolidando-se em todo o País e, conforme disse a Ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Maria Thereza de Assis Moura em um julgado, “galgou um status cultural, ou seja, de algo que naturalmente faz parte da cultura social brasileira”.

Conforme se infere, o Jogo do Bicho dispersou-se rapidamente pela cidade do Rio de Janeiro e também por todo o país, tornando-se parte dos hábitos culturais da sociedade brasileira, de forma que, inicialmente, não se via na sua prática nenhuma ilegalidade.

Entretanto, como descrevem Oliveira *et al.* (2021), a situação começou a mudar na década de 1890, época em que já havia se iniciado a repressão, após a disseminação pelo Rio de Janeiro, pois a polícia considerava a prática do Jogo do Bicho prejudicial à população, sob o pretexto de que atentava contra a segurança pública. Complementando, Oliveira *et al.* (2021) asseveram:

Atualmente, já desenvolvido e impregnado na sociedade brasileira, o jogo envolve todo um universo de participantes e de locais onde se pode jogar, especialmente na própria cidade onde se iniciou. Por isso, são encontrados negociantes do jogo do bicho nos espaços mais comuns possíveis: ruas, praças, bancas de revistas, padarias, rodoviárias, lojas, dentre outros locais. Ao longo das décadas, diversos procedimentos para a realização do jogo do bicho foram elaborados e aprimorados, construindo uma verdadeira organização que conta com diversos indivíduos com funções específicas, os quais permitem, com sua atuação, que as engrenagens do jogo girem em harmonia, garantindo a permanência desta prática no cotidiano brasileiro, mesmo diante de repressão legal, policial e judicial (grifou-se).

Como se verifica, o Jogo do Bicho desenvolveu-se de tal forma que o enfrentamento à sua prática se tornou consideravelmente intrincado, uma vez que passou a abranger outros setores da organização social, que também começaram a obter lucro com a movimentação em torno do hábito de se fazer apostas nas denominadas “bancas”, onde o jogo era praticado.

Apesar de ter havido a tipificação do Jogo do Bicho, com o advento da LCP, a exploração da prática não sofreu o efeito que se pretendia, pois continuou a se dissipar por todo o Brasil, mas mantendo suas raízes no Rio de Janeiro, onde se originou.

O documentário *Vale o Escrito: a guerra do Jogo do Bicho* (2023), da Globoplay, descreve como o Jogo do Bicho tornou-se o pilar de um verdadeiro império na segunda metade do século XX, tendo surgido no Rio de Janeiro as famosas figuras dos chamados “contraventores”, que são os chefes das famílias operadoras da jogatina. Do documentário, pode-se depreender que, entre as décadas de 70 e 90, os meios de comunicação noticiavam com frequência a atuação dos contraventores, que mantinham relação de poder e influência em diversas áreas, como a mídia televisiva, a política e esportes.

Na atualidade, o Jogo do Bicho continua exercendo poder e influência em seu domínio de atuação. Segundo Sampaio (2023), repórter da Rádio Nacional, do Rio de Janeiro, na data de 01/09/2023, a Polícia Federal (PF) Fluminense, em conjunto com o Ministério Público, realizou uma operação para desarticular uma organização criminosa chefiada por um banqueiro do Jogo do Bicho. O grupo era investigado por homicídios, corrupção passiva, além de fazer uso de porte ilegal de arma para manter o domínio dos territórios onde atuam.

De acordo com a PF, foram identificados três núcleos criminosos, subordinados ao mesmo bicheiro, que controlavam o monopólio de jogos de azar e exploração de bingos clandestinos na Ilha do Governador, na capital fluminense, em Niterói e em São Gonçalo, na região metropolitana e também no estado do Espírito Santo (Sampaio, 2023).

De acordo com Gomes (2023), em matéria veiculada no jornal ‘O Tempo’, de Belo Horizonte/MG, no dia 10/03/2023, o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (G.A.E.C.O.), órgão do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), realizou a operação “Quebrando a Banca” em três estados, tendo cumprido, apenas em Minas Gerais, mais de 60 mandados na investigação contra exploração do Jogo do Bicho.

Gomes (2023) esclarece que, no âmbito da operação mencionada, o G.A.E.C.O. aponta que no Município de Patos de Minas, uma organização criminosa dedica-se, há mais de 30 anos, à exploração e à realização da loteria do Jogo do bicho, além de outros crimes como o de ocultação de bens e direitos, peculato e delitos contra a ordem administrativa militar. As investigações apontaram ainda que os criminosos arrecadam grande quantia de dinheiro e tentam dar atos de legalidade aos rendimentos por meio da lavagem de bens.

Ainda na década de 90 já se discutia no Poder Legislativo o futuro do Jogo do Bicho. Foi proposto o Projeto de Lei nº 442, de 21 de março de 1991, de autoria do Deputado Federal Renato Vianna.

O artigo 1º do Projeto de Lei possui a seguinte redação: “Ficam revogados os art. 58 e seu parágrafo único do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 58, §1º, alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’, e 2º, do Decreto-Lei nº 6.259” (Câmara dos Deputados, 1.991).

O PL nº 442/91 tem como finalidade legalizar o Jogo do Bicho e elenca que 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 e sequestro (Câmara dos Deputados, 1991).

Aprofundando mais em seus argumentos, o PL nº 442/91 enfatiza que com a sua aprovação, o Jogo do Bicho, do qual o Tesouro não tira proventos, poderá ser regulamentado, e os contraventores deixarão de sê-lo, para se tornarem contribuintes do Estado (Câmara dos Deputados, 1991).

Em tramitação há 33 anos, o referido PL segue aguardando a sua apreciação pelo Senado Federal. É fato que carece de uma atenção maior por parte do Legislativo, por tratar-se de uma forte temática capaz de impactar a sociedade brasileira.

Desde a propositura do PL nº 442 (Câmara dos Deputados, 1991), no Plenário da Câmara dos Deputados, o texto passou pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania em diversas ocasiões, em virtude de emendas que ampliaram o seu alcance, bem como passou pela Mesa Diretora sucessivas vezes, tendo sido pautado para votação em oportunidades diversas, mas a discussão foi adiada por diversas vezes. Atualmente, o PL nº 442/91 conta com 41 emendas que acrescentam pontos importantes, por exemplo, a intervenção do Poder Público na atividade econômica de jogos e apostas (Câmara dos Deputados, 1991).

Silva (2023), em matéria veiculada na Revista Carta Capital, destaca que, em 24/02/2022, o PL nº 442/91 foi aprovado em votação acirrada no Plenário da Câmara dos Deputados, com 246 votos a favor e 202 contra, seguindo para o Senado Federal. Tal dado mostra como a matéria é de fato controversa.

O PL nº 442/91, que teve como Casa Iniciadora a Câmara dos Deputados, foi distribuído no Senado Federal, à Casa Revisora, sob o nº 2.234, em 07 de março de 2022. No Senado, a Comissão de Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou, no dia 19/06/2024, por 14 votos a 12, o projeto de lei que legaliza o jogo do bicho (Senado Federal, 2024). No momento, segue aguardando providências para o prosseguimento da regular tramitação.

A votação no Plenário do Senado Federal, que ainda será realizada, poderá modificar substancialmente a realidade do Jogo do Bicho no Brasil, o que certamente gerará consequências jurídicas e sociais.

JUSTIFICATIVAS CONTRÁRIAS À LEGALIZAÇÃO DO JOGO DO BICHO

Os entornos do Jogo do Bicho levam à formação de ideias variadas a respeito da prática. Como visto, o projeto de lei em questão deriva da interpretação de que o Jogo Bicho deve ser uma prática social e legalmente aceita.

Todavia, há justificativas contrárias à sua legalização. Segundo Domingues:

Os críticos à proposta de legalização do Jogo do Bicho baseiam-se principalmente no aspecto criminal e no vício de muitos jogadores. Lavagem de capitais, evasão de divisas, formação de quadrilha, dificuldade de fiscalização e risco de vício são os principais argumentos dos parlamentares contrários à aprovação. Ademais, de

acordo com dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), entre as pessoas que apostam, cerca de 3% enfrentam problemas por causa de jogo, como dívidas ou desentendimentos familiares, e 2% são dependentes. (Domingues, 2016, on-line, grifou-se).

Ao tecer comentários a respeito da questão, Pertusati (2023) destaca que, entre os argumentos de quem apoia a proibição dos jogos de azar, dentre eles o Jogo do Bicho, estão a proteção da população contra o vício em jogos e a exploração financeira.

Dessa forma, a liberação pode levar ao aumento do número de pessoas que possuem problemas com jogos e consequentes impactos sociais negativos, por exemplo, ter altas dívidas.

Tal questão se complexifica, justamente pelas consequências do ponto de vista social de tal proibição, que comporta como promoção de tal atividade ilícita outros crimes de considerável potencial ofensivo, tais como sonegação de impostos, corrupção passiva, lavagem de dinheiro, crimes contra a economia popular e em alguns momentos até atentados contra a vida (Labronici; Silva, 2017, online, grifou-se).

É comum a associação dos jogos de azar com atividades ilegais, como lavagem de dinheiro, contrabando e financiamento do crime organizado. Por essa razão, a legalização dos jogos de azar compromete a segurança pública e fortalece as organizações criminosas.

De acordo com David (2024), uma pesquisa da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro aponta que, atualmente, o Jogo do Bicho virou fachada para o crime organizado, e as milícias podem ser consideradas “filhas” do Jogo do Bicho. O Jogo do Bicho e a milícia são independentes, mas se comunicam e se articulam em vários aspectos.

Arguello (2012, on-line) ainda destaca o problema da criminalidade que circunda as contravenções como os jogos de azar, dentre eles, o Jogo do Bicho:

Por trás existe uma rede de criminalidade organizada, tráfico de drogas, contrabando de máquinas caça-níqueis, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, organizações criminosas, homicídios na disputa por território, corrupção policial e de autoridades públicas nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nos dois primeiros, há relatos de financiamento de campanhas políticas e, no último, de supostas vendas de liminares (grifou-se).

À margem das questões legais, como a lavagem de capitais, a evasão de divisas, a formação de quadrilha (associação criminosa) e até mesmo a dificuldade de fiscalização, constatação e enfrentamento de forma mais objetiva, a dependência do jogo revela-se também como um problema de saúde pública, como apontam Souza *et al.* (2009).

Por sua própria natureza, o Jogo do Bicho é um jogo de aza cuja prática não é de difícil acesso, uma vez que as apostas não têm valores fixos e/ou elevados estabelecidos, sendo permitido ao apostador valer-se de qualquer quantia ao seu dispor.

Por essa razão, o Jogo do Bicho favorece o surgimento do jogo patológico.

Em 1886, a literatura ganhou um relato muito importante, com elementos autobiográficos, de um indivíduo com compulsão pelo jogo. O clássico livro intitula-se 'O jogador', e foi escrito por Dostoiévski com o objetivo de saldar suas dívidas pessoais contraídas com o jogo. O Jogo Patológico (JP) como alteração do comportamento humano passou a ser reconhecido oficialmente como transtorno psiquiátrico há pouco mais de 20 anos (...) Politzer e Hudak (1991) revelaram alguns dados significativos sobre JP nos Estados Unidos, entre eles, 1,5% da população geral adulta apresentou sintomas em frequência e magnitude suficientes para formulação do diagnóstico de JP, e outros 2,5% foram classificados como jogadores problemáticos, totalizando 4% da população envolvidos com problemas causados pelo mau gerenciamento do ato de jogar (Souza et. Al; 2009, on-line, grifou-se).

A facilitação de acesso ao Jogo do Bicho pode contribuir para o agravamento de quadros já existentes, assim como para o surgimento de novos casos. Devem ser consideradas as consequências sociais que poderão advir da eventual legalização do Jogo do Bicho.

Nesse contexto, Camargo (2020, texto online) evidencia:

O "Transtorno do Jogo" é a terceira dependência mais comum no Brasil, ficando atrás apenas do álcool e do tabaco. Acredita-se que 1,2% da população nacional seja dependente do jogo e, os mesmos indivíduos que se enquadram nesse cenário tiveram problemas ligados ao álcool, ao uso de droga, apresentaram transtorno de humor e de personalidade e até mesmo ansiedade. Outro ponto não favorável à legalização dos jogos de azar no Brasil é o tempo que alguns praticantes se dedicam para jogar (...) Fato é que além da dependência, essas pessoas afirmaram ter tido problemas que vão além dos ora citados, quais sejam a interferência no âmbito familiar, profissional, desenvolvimento pessoal etc.

No âmbito da política, Mello (2011) destaca que o Jogo do Bicho exerce influência desde a década de 90, citando o envolvimento de Moreira Franco, governador do Rio de Janeiro, naquela época; menciona também Sérgio Sessim (prefeito de Nilópolis na década de 2010); Simão Sessim, que acumulou oito mandatos consecutivos de deputado federal; além de Jorge Sessim, Miguel Abrahão e Abraão Neto, que foram vereadores no Rio de Janeiro.

Outra prova do envolvimento íntimo dos bicheiros na política brasileira foi o escândalo motivado depois que uma gravação comprovou uma negociação entre Waldomiro Diniz, assessor pessoal de José Dirceu, e o bicheiro Carlinhos Cachoeira veio a público em 2004. Gravada em 2002, durante o processo eleitoral, o diálogo mostra explicitamente Diniz, então presidente da Loterj, pedindo dinheiro para as candidaturas de Benedita da Silva, Rosinha Garotinho e Geraldo Magela. Em troca, o contraventor poderia modificar um edital de licitação conforme seus interesses (...) Diniz pede uma comissão na negociação. (Mello, 2021, on-line).

Com se depreende, ao fomentar a prática de ilicitudes, em consonância com a política, por exemplo, o Jogo do Bicho contribui para o fortalecimento da corrupção, ou seja, fomenta a execução reiterada de crimes.

De acordo com Valls (2019 *apud* Pereira *et al.*, 2023, on-line):

as causas culturais da corrupção se baseiam na forma pela qual os indivíduos interagem e retomam a lei, tratando-a como algo a ser negociado ou desacreditando que a noção de cidadania é capaz de incapacitá-la. Já as causas estruturais compreendem as desigualdades sociais e econômicas presentes na sociedade, enquanto as causas institucionais advêm da incapacidade do Estado de criar aparatos realmente eficientes para o combate e controle da corrupção.

Ao analisar a questão da corrupção, afirma Valls (*apud* Pereira *et al.*, 2023, on-line):

Uma vez que as bases de um regime político estão viciadas pela prática da corrupção, é possível que a insatisfação e a descrença do povo com as instituições levem ao questionamento da população quanto a sua licitude e legitimidade, o que pode ocasionar o descumprimento de princípios democráticos (...) É importante discutir as particularidades os efeitos da corrupção na sociedade brasileira ao tratar de jogos de azar, pois, as noções de crime, criminoso e conduta delitiva, também são conceitos políticos e a forma como a legislação penal e processual penal são elaboradas e seguem em vigência também refletem os interesses políticos dos governantes (grifou-se).

Complementando esse pensamento, Pereira *et al.* (2023, texto online) entendem que:

[...] a discussão sobre um projeto de lei que não somente trabalha a descriminalização dos jogos de azar, mas que afeta a investigação policial e a atuação do judiciário quanto aos crimes de lavagem de dinheiro é vital para o debate de corrupção, uma vez que todos os instrumentos que envolvem a elaboração, a redação e a aprovação de um projeto desse porte podem estar tangenciados pelos interesses políticos de agentes corruptos ou que possuam qualquer tipo de interesse quanto à aprovação desse projeto de forma desvinculada ao interesse público. Nesse viés, tanto a investigação policial, quanto a tipificação do crime e a legislação processual – no que tange os jogos de azar e a influência do projeto de lei nº 442/91 na lavagem de capitais – devem ser observadas através dos estudos de corrupção política (grifou-se).

Por todo o exposto, as justificativas para que não ocorra a legalização do Jogo do bicho, que é pleiteada no PL nº 442/91, são: o aumento do vício em jogos que leva a transtornos psiquiátricos e a um problema de saúde pública; o aumento de dívidas; um maior financiamento do crime organizado através das milícias; como consequência, a piora na segurança pública; o fomento à lavagem dinheiro, contrabando, fraudes e evasão de divisas; sonegação de impostos; correlação com

corrupção política; maiores obstáculos para as investigações policiais e judiciais; e até mesmo o enfraquecimento da democracia.

Assim, os argumentos contrários à legalização do Jogo do Bicho fundamentam-se em pontos relevantes, não prestigiados pelo Projeto de Lei nº 442/91, e que reforçam a sua condição de infração penal.

O DIREITO PENAL BRASILEIRO E O JOGO DO BICHO ENQUANTO INFRAÇÃO PENAL

O Direito Penal está diretamente correlacionado ao poder de punir do Estado que deve realizar a limitação das vontades individuais em prol do bem comum, em prol de uma sociedade justa e segura.

De acordo com Bitencourt (2024, p. 15):

Pode-se chamar de princípios reguladores do controle penal, princípios constitucionais fundamentais de garantia do cidadão, ou simplesmente de Princípios Fundamentais de Direito Penal de um Estado Social e Democrático de Direito. Todos esses princípios são garantias do cidadão perante o poder punitivo estatal e estão amparados pelo novo texto constitucional de 1988. Eles estão localizados já no preâmbulo da nossa Carta Magna, onde encontramos a proclamação de princípios como a liberdade, igualdade e justiça, que inspiram todo o nosso sistema normativo, como fonte interpretativa e de integração das normas constitucionais, orientador das diretrizes políticas, filosóficas e, inclusive, ideológicas da Constituição, que, como consequência, também são orientativas para a interpretação das normas infraconstitucionais em matéria penal.

Ao mesmo tempo em que visa punir os transgressores da lei, uma vez que estabelece sanções aos comportamentos desviantes, o Direito Penal Brasileiro também visa proteger os indivíduos da criminalidade e instaurar a paz social.

Nesta abordagem, Nucci (2023, p. 68) salienta:

O direito penal é considerado a *ultima ratio*, isto é, a última cartada do sistema legislativo, quando se entende que outra solução não pode haver senão a criação de lei penal incriminadora, impondo sanção penal ao infrator. O direito penal deve conseguir a tutela da paz social obtendo o respeito à lei e aos direitos dos demais, mas sem prejudicar a dignidade, o livre desenvolvimento da personalidade ou a igualdade e restringindo ao mínimo a liberdade.

Assim, para garantir a paz social, todas as condutas consideradas típicas, ilícitas e culpáveis devem ser reprimidas, tanto aquelas mais graves, como homicídio e tráfico de drogas, quanto as menos graves, como as chamadas contravenções penais, tal qual o Jogo do Bicho.

Como visto, são várias as justificativas para que não ocorra a legalização do Jogo do Bicho, que é pleiteada no Projeto de Lei nº 442/91. Pode-se afirmar que o Jogo do Bicho possui respaldo e fundamentos jurídicos para ser compreendido como infração penal, seja como infração penal de menor potencial ofensivo (como é entendido hoje,

enquanto contravenção), ou seja como um crime maior (como propõe, por exemplo, o anteprojeto do Novo Código Penal-NCP que será abordado adiante).

Como preceitua Nucci (2023), o Direito Penal possui preceitos que visam coibir atos ilegais, como o Jogo do Bicho. Segundo Estefam e Gonçalves (2024, p. 78), “o Direito Penal possui ainda uma função preventiva, sendo sua função buscar prevenir futuros crimes”. E isso não ocorrerá com a legalização do Jogo do Bicho.

É preceito do Direito Penal realizar o exercício do poder punitivo pelo Estado, zelando pela paz social; e proteger a comunidade das transgressões que eventualmente lesionam bens jurídicos essenciais à manutenção da vida em harmonia, como a transgressão que faz o Jogo do Bicho, por tudo que ficou demonstrado.

Bitencourt (2024) assevera que o Direito Penal tem a função de proteção de bens jurídicos relevantes; os bens jurídicos são valores, direitos e interesses protegidos pelo ordenamento jurídico, como a vida, a liberdade, o patrimônio, entre outros. O Direito Penal, ao tipificar condutas como infrações, busca proteger esses bens fundamentais da ação de criminosos.

É por essas razões que o Jogo do Bicho, continuando como infração penal de menor potencial ofensivo ou um dia tornando-se um crime de maior potencial no ordenamento jurídico brasileiro, demanda uma reflexão séria, pois tem o condão de lesionar bens jurídicos relevantes, uma vez que fomenta a criminalidade.

O Direito Penal reforça valores preciosos e limites sociais necessários, e, exatamente por seus preceitos fundamentais, deve prezar pela continuação do Jogo do Bicho enquanto infração penal.

O Projeto de Lei (PL) nº 236, de 2012, de autoria do Senador José Sarney, idealizou uma reforma da legislação penal ordinária, instituindo um novo Código Penal, ajustando a lei repressiva às demandas da atualidade. Dentre as alterações está a criminalização dos jogos de azar e do bicho, no art. 258, que dispõe sobre pena de prisão, de um a dois anos, para o ato de explorar jogos de azar e a loteria denominada jogo do bicho, sem autorização legal regulamentar (Senado Federal, 2021).

O PL nº 236/2012 inclui no Título VIII – Dos crimes contra a Paz Pública, no capítulo IV: De outros crimes contra a Paz Pública, o Jogo do Bicho, que então deixaria de ser uma contravenção penal. Isso porque o art. 543 do PL nº 236/2012 expressamente revoga a LCP, logo, tornaria o Jogo do Bicho um crime tipificado, o que endossaria a tomada de medidas mais severas no enfretamento da prática (Senado Federal, 2012).

Segundo Aguello (2012, on-line), em abordagem que envolve também o Jogo do Bicho, os argumentos favoráveis à criminalização dos jogos de azar podem ser assim resumidos:

1. A criminalidade que circunda a contravenção (...);
2. A legalização estimularia o vício, que resultaria em tragédias pessoais para os jogadores compulsivos e seus familiares.
3. A polícia se sente desmoralizada porque prende um “apontador” e no outro dia ele está solto.
4. Por se tratar de contravenção, hoje não é possível utilizar outras técnicas de investigação (ex. escuta telefônica). Se for legalizado, ficará ainda mais difícil para os policiais e promotores de justiça realizarem a fiscalização da lavagem de dinheiro nos jogos (grifou-se).

Nessa abordagem, Moraes (2018, texto online) afirma:

É momento de a sociedade entender a magnitude da teia criminosa engendrada por meio das apostas do Jogo do Bicho, que rompe outras barreiras delituosas, espalhando-se em lavagem de dinheiro, contrabando, fraudes e corrupção. Portanto, aceitar que a organização criminosa seja entendida como autora de delitos de menor potencial ofensivo é contribuir para o fortalecimento do crime, da corrupção e da impunidade (grifou-se).

A análise da dinâmica do Jogo do Bicho demanda cautela, uma vez que a sua organização se expandiu muito além de um simples jogo, assumindo um caráter de instrumento a favor da criminalidade, em vários aspectos, razão pelo qual o Direito Penal não pode se eximir de regular as suas ações.

Villar (2023, on-line) evidencia que “a criminalização dos jogos de azar no Brasil é complexa e envolve uma série de argumentos conflitantes”, como os possíveis danos sociais, vícios e crimes associados a essa prática; e que tal cenário traz a necessidade de uma revisão da legislação brasileira sobre o tema.

Como se verifica, o debate em torno do assunto é necessário e atual. E o entendimento do Jogo do Bicho, como infração penal, é a compreensão que encontra sintonia com o Direito Penal e os seus preceitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Jogo do Bicho ainda representa uma questão sensível para o Direito Brasileiro, uma vez que, desde a sua origem e até o presente momento, propicia problemas para o funcionamento da estrutura social, pois se interliga com atividades criminosas.

Por essa razão, ao Jogo do Bicho foi atribuída a natureza de contravenção penal, como forma de tentar enfrentar os males originados da convergência da jogatina com a realidade da criminalidade.

Como visto, o Jogo do Bicho foi concebido como uma forma de entretenimento, mas com o tempo foi possível evidenciar o fortalecimento do jogo e a sua correlação com os ilícitos que afligem a sociedade, mesmo com as repressões legais que passaram a existir para impedir tal situação.

Em que pese toda a complexidade dessas questões, há um projeto de lei que busca a plena legalização da prática do referido jogo, a sua aceitação, sob o argumento de que os males criminógenos decorrentes estão diretamente relacionados com a própria ilegalidade que lhe é atribuída.

Conclui-se por todo o exposto no trabalho que as justificativas para que não ocorra a legalização do Jogo do Bicho, que é pleiteada no PL nº 442/91, são: o aumento do vício em jogos, que leva a transtornos psiquiátricos e a um problema de saúde pública; o aumento de dívidas; um maior financiamento do crime organizado através das milícias; como consequência, a piora na segurança pública; o fomento à lavagem de dinheiro, contrabando, fraudes e evasão de divisas; a sonegação de impostos; a correlação com corrupção política; maiores obstáculos para as investigações policiais e judiciais; e até mesmo o enfraquecimento da democracia.

Entender o jogo do bicho como infração penal é compreender que a prática de tal jogo fere o Direito Penal Brasileiro e os seus preceitos básicos, razão pela qual é inaceitável a sua legalização.

Cabe ao Direito Penal o enfrentamento do problema, visando proteger a sociedade dos males decorrentes de condutas capazes de causar a bens juridicamente relevantes, como a vida, o bem-estar, a propriedade privada e a paz social. O Jogo do Bicho ultrapassou a simples natureza de jogo de azar, compreendendo também o aspecto de um instrumento a favor da criminalidade.

REFERÊNCIAS

- ARGUELLO, Katie. Criminalização dos jogos de azar: a contradição entre lei e realidade social. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 60, p. 239-250, out.-dez. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista60/revista60_239.pdf. Acesso em: 5 set. 2024.
- AZEVEDO, Lucas Frederico Viana. **Jogos de azar no direito penal brasileiro: antinomias e anacronias do controle pela repressão penal**. São Paulo: Dialética, 2023.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2024.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 2 mar. 2024.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941. Lei de Introdução do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688, de 3 outubro de 1941). **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 6.259 de 10 de fevereiro de 1944. Dispõe sobre o serviço de loterias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del6259.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 442**, de 1991. Brasília/DF, 1.991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?IdProposicao=15460>. Acesso em: 8 mar. 2024.
- CAMARGO, Marília Teixeira. A legalização dos jogos de azar e cassinos no Brasil. **PUC Goiás**, 2020. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/651/1/Mar%20adlia%20Teixeira%20PDF.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.
- DAVID, Fernando. **Dos carnavais luxuosos ao crime: como Jogo do Bicho se tornou disputa sangrenta**. 2024. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/noticias/jornal-da-band/ultimas/dos-carnavais-luxuosos-ao-crime-como-jogo-do-bicho-se-tornou-disputa-sangrenta-202407101949>. Acesso em: 6 set. 2024.
- DOMINGUES, Lucas. Legalizar o jogo do bicho no Brasil, é uma boa opção? **Jusbrasil**, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/legalizar-o-jogo-do-bicho-no-brasil-e-uma-boa-opcao/365234825#:~:text=Lavagem%20de%20capitais%20e%20evas%C3%A3o%20de,do%20marco%20regulat%C3%B3rio%20dos%20jogos>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito penal: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2024.

GOMES, Lucas. Operação contra jogo do bicho cumpre mais de 60 mandados em Minas Gerais. **Jornal 'O Tempo'**, 2023. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/operacao-contrajogo-do-bicho-cumpre-mais-de-60-mandados-em-minas-gerais-1.2866217>. Acesso em: 7 maio 2024.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: artigos 1º a 120 do Código Penal**. v. 1. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

LABRONICI, Rômulo Bulgarelli; SILVA, Gabriel Borges da. Uma contravenção controvertida: reflexões acerca da tutela penal do jogo do bicho. **Revista Interdisciplinar de Direito**, Faculdade de Direito de Valença, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Intel/Downloads/FDV2017++1%C2%BA+Semestre++R%C3%B4mulo+Bulgarelli+Labronici+e+Gabriel+Borges+da+Silva.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. Atlas: São Paulo, 2010.

MELLO, Igor. **Jogo do bicho e política: influência vem de longa data**. 2011. Disponível em: <https://www.jb.com.br/rio/noticias/2011/12/15/jogo-do-bicho-e-politica-influencia-vem-de-longa-data.html>. Acesso em: 16 set. 2024.

MORAES, Renato de. **Criminalização do jogo do bicho**. 2018. Disponível em: <https://www.oabrj.org.br/tribuna/novo-espaco-classe/criminalizacao-jogo-bicho>. Acesso em: 7 set. 2024.

NUCCI, Guilherme de S. **Manual de direito penal**. Volume Único. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. Volume Único. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

OLIVEIRA, Andrey Rossi; CASTRO, João Vitor Cruz de; ZAGANELLI, Margareth Vetis. O jogo do bicho como infração penal antecedente ao crime de lavagem de dinheiro: considerações acerca das mudanças promovidas pela Lei nº 12.683/2012. **Derecho y Cambio Social**, n. 63, ENE-mar 2021. Disponível em: https://www.derechoycambiosocial.com/revista063/El_juego_con_animales_como_infraccion_penal.pdf. Acesso em: 21 abr. 2024.

PEREIRA, Bianca Cristina da Silva; MEDEIROS NETO, Mimon Peres; LAMARÃO NETO, Homero. Jogos de azar e lavagem de dinheiro: os reflexos do Projeto de Lei nº 442/91 na repressão à lavagem de capitais. **Revista Jurídica do CESUPA**, v. 4, n. 1, (2023). Disponível em: <http://periodicos.cesupa.br/index.php/RJCESUPA/article/view/112/68>. Acesso em: 16 set. 2024.

PERTUSATI, Dirceu. Direito: especialista explica ilegalidade dos jogos de azar no Brasil. **Escola de Direito do UniOpet**, 2023. Disponível em: <https://www.opet.com.br/blog/interna/direito-especialista-explica-ilegalidade-dos-jogos-de-azar-no-brasil>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SAMPAIO, Fabiana. Operação desarticula organização criminosa de jogo do bicho no RJ. Programa Radioagência. **Rádio Nacional**. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/seguranca/audio/2023-09/operacao-desarticula-organizacao-criminosa-de-jogo-do-bicho-no-rj>. Acesso em: 7 maio 2024.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 236, de 2012**. Autoria: Senador José Sarney. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>. 2012. Acesso em: 7 set. 2024.

SENADO FEDERAL. **CCJ aprova autorização para cassino, bingo, jogo do bicho e corrida de cavalos**. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/19/ccj-aprova-autorizacao-para-cassino-bingo-jogo-do-bicho-e-corrida-de-cavalos>. 2024. Acesso em: 5 set. 2024.

SILVA, Camila da. Senado deve votar PL que regula jogos de azar; entenda o que está em jogo. **Carta Capital**, 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/senado-deve-votar-pl-que-regula-jogos-de-azar-entenda-o-que-esta-em-jogo/>. Acesso em: 8 maio 2024.

SOUSA, Artur. A construção histórica do jogo do bicho como contravenção penal. **Jusbrasil**, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-construcao-historica-do-jogo-do-bicho-como-contravencao-penal/1191687469>. Acesso em: 20 abr. 2024.

SOUZA, Cristiane Cauduro de; SILVA, Jaqueline Garcia da; OLIVEIRA, Margareth da Silva; BITTENCOURT, Simone Armentano; FREIRE, Suzana Dias. Jogo patológico e motivação para mudança de comportamento. **Psicol. clin.**, v. 21, n. 2, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-56652009000200007. Acesso em: 4 set. 2024.

TAGLIARI, Priscila de Azambuja. **Introdução ao direito penal**. Edição única. Palhoça: UnisulVirtual, 2013.

VALE o escrito. Direção de Fellipe Awi, Ricardo Calil e Gian Carlo Bellotti. Produção de Erick Brêtas e Mariano Boni. Rio de Janeiro: Globoplay, 2023.

VILLAR, Alice Saldanha. Entenda o motivo dos jogos de azar serem considerados crimes no Brasil. **Jornal Jurid**, 2023. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/blog/jurid-web/entenda-o-motivo-dos-jogos-de-azar-serem-considerados-crimes-no-brasil>. Acesso em: 8 set. 2024.