

Ofício Presidencial 372/2024

Florianópolis, 03 de dezembro de 2024.

Senhora

ANA PAULA DA SILVA

Deputada Estadual

Assembleia Legislativa de Santa Catarina - Alesc

Florianópolis/SC

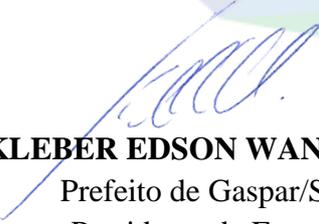
Referente: Resposta ofício GPS/DL/0388/2024.

A Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina – Fecam/SC, em resposta ofício GPS/DL/0388/2024, encaminhado pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina - Alesc no dia 04 de novembro de 2024, no qual solicita manifestação sobre a matéria legislativa em exame, diligência do Projeto de Lei 0379/2024.

Encaminho parecer sobre o projeto de lei, anexo.

Ficamos à disposição para mais esclarecimentos através do e-mail fecam@fecam.org.br.

Respeitosamente,



KLEBER EDSON WAN-DALL

Prefeito de Gaspar/SC

Presidente da Fecam

CONSULTA JURÍDICA FECAM – MN 09/2024

ASSUNTO:

Parecer sobre o Projeto de Lei n. 379/2024

QUESTIONAMENTO:

A Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina pede parecer da FECAM a respeito do Projeto de Lei n. 379/2024, de autoria do Deputado Antídio Lunelli, que dispõe sobre a certificação social aos bingos beneficentes comunitários, organizados em caráter eventual, pelas entidades assistenciais de caridade, filantrópicas, comunitárias, religiosas e congêneres, sem fins lucrativos e comerciais, no âmbito do Estado de Santa Catarina.

RESPOSTA:

I. Contextualização

O Excelentíssimo Deputado Estadual Antídio Lunelli apresentou Projeto de Lei visando garantir certificação social para bingos beneficentes no Estado de Santa Catarina, alegando haver situação de insegurança jurídica para as entidades sem fins lucrativos promotoras de eventos dessa natureza, enraizados na cultura popular catarinense.

Ao apreciar o Projeto, a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa de Santa Catarina requereu diligências às Secretarias Estaduais da Casa Civil, Fazenda e Segurança Pública, à Procuradoria-Geral do Estado e à FECAM.

O presente parecer discute os aspectos jurídicos do Projeto de Lei, abstendo-se de fazer comentários de mérito a respeito da iniciativa legislativa, cujo pronunciamento cabe legitimamente ao Poder Legislativo catarinense. A FECAM reconhece a importância social do PL proposto pelo nobre deputado estadual Antídio Lunelli, embora consigne no presente documento preocupações de ordem estritamente jurídica, cujo registro se faz com a finalidade de contribuir para a higidez do processo legislativo.

II. Enquadramento jurídico dos bingos beneficentes

Conforme mencionado nas Justificativas do Projeto de Lei, o Decreto-Lei n. 3.688/1941, chamado Lei das Contravenções Penais, estabelece como ilícita a atividade de *“Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele”*:

Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele:

Pena – prisão simples, de três meses a um ano, e multa, de dois a quinze contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos móveis e objetos de decoração do local.

[...]

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte;

Sem perder isso de vista, o PL apresenta em suas Justificativas que a Lei das Contravenções Penais visa proibir a exploração lucrativa dos jogos de azar, o que não seria o caso dos bingos beneficentes, realizados por entidades sem finalidade de lucro, a exemplo de instituições assistenciais de caridade, comunitárias, filantrópicas e religiosas.

No entanto, embora reconheça-se certa razoabilidade na interpretação dada, o *caput* do artigo 50 da Lei das Contravenções Penais veda duas atividades distintas: (i) estabelecer ou (ii) explorar.

Naturalmente, o vocábulo “explorar” designa atividade comercial com fim de lucro. Por exclusão, a atividade de “estabelecer”, em nossa interpretação, refere-se a mera instituição da atividade em si, seja ela exploratória ou não. Essa impressão é reforçada pelo trecho final do *caput* do artigo, quando diz-se “*mediante o pagamento de entrada ou sem ele*”. Ou seja, ainda que a entrada não seja condicionada a pagamento de qualquer natureza, a atividade continua proibida.

A princípio, havendo duas interpretações razoáveis possíveis da lei, seria o caso de prestar deferência ao Poder Legislativo para escolher o melhor significado aos fins sociais a que a norma se dirige. No entanto, é preciso destacar que esse não é o posicionamento dos tribunais brasileiros. Ao contrário, a linha geral é de que a atividade de bingo, ainda que beneficente, recai no conceito vedado pelo artigo 50 do Decreto-Lei n. 3.688/1941.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina possui precedente de 2020 no qual negou-se a concessão de alvará para entidade assistencial promotora de bingos filantrópicos, considerando que a atividade era vedada pela Lei das Contravenções:



FECAM

Federação de Consórcios, Associações de Municípios e
Municípios de Santa Catarina

APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DENEGAÇÃO DA ORDEM NA ORIGEM. **IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE ASSISTENCIAL, VISANDO A OBTENÇÃO DE ALVARÁ ANUAL PARA A REALIZAÇÃO DE BINGOS FILANTRÓPICOS OU BENEFICENTES.** ALEGAÇÃO DE QUE O PLEITO ENCONTRA FUNDAMENTO NAS DISPOSIÇÕES DO ART. 84-B DA LEI FEDERAL N. 13.019/2014, QUE TRATA DA POSSIBILIDADE DE DISTRIBUIÇÃO OU PROMESSA DE PRÊMIOS, PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO, MEDIANTE SORTEIOS, VALE-BRINDES, CONCURSOS OU OPERAÇÕES ASSEMELHADAS, A FIM DE ARRECADAREM RECURSOS ADICIONAIS DESTINADOS À SUA MANUTENÇÃO OU CUSTEIO. INVIÁVEL A INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA EFETUADA PELA IMPETRANTE, **VISTO QUE O BINGO É CONSIDERADO 'JOGO DE AZAR', PRÁTICA ILÍCITA QUALIFICADA COMO CONTRAVENÇÃO PENAL NA FORMA DO ART. 50, § 3º, 'A', DO DECRETO-LEI N. 3.688/41.** PRETENSÃO QUE SEQUER SE RESTRINGE A EVENTOS EPISÓDICOS, VOLTADOS A ANGARIAR VALOR SUFICIENTE PARA A EXECUÇÃO DE PROJETO OU ATIVIDADE PREVIAMENTE INDICADOS, MAS, AO INVÉS, CONSISTE EM REALIZAR A ATIVIDADE DE BINGO EM CLUBE RECREATIVO PRIVADO, DURANTE 5 (CINCO) DIAS DA SEMANA E POR 10 (DEZ) HORAS DIÁRIAS, PARA A ARRECAÇÃO ILIMITADA DE VALORES. REVOGAÇÃO, ADEMAIS, DO DISPOSITIVO LEGAL INVOCADO, POR LEI RECENTE (LEI N. 14.027/2020). RESOLUÇÃO EXPEDIDA PELO DELEGADO GERAL DE POLÍCIA CIVIL DE SANTA CATARINA (N. 004/GAB/DGPC/SSPDC/2009), COM REFERÊNCIA A "BINGO AUTORIZADO POR LEI", QUE NÃO IMPORTA NA PERMISSÃO PARA A REFERIDA ATIVIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA, CONFORME ESTABELECE A CF/88 EM SEU ART. 22, XX. RELEVÂNCIA SOCIAL DA ATUAÇÃO DA IMPETRANTE QUE, POR SI, NÃO JUSTIFICA A REALIZAÇÃO DE EVENTOS À MARGEM DA LEGALIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA QUE SE IMPÕE.

"A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente em afirmar que a exploração e funcionamento das máquinas de jogos eletrônicos, caça-níqueis, bingos e similares é de natureza ilícita, revelando prática contravencional descrita no art. 50 da Lei de Contravenções Penais. (RMS 21.422/PR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16.12.2008, DJe 18.2.2009). Precedentes.' [...]" (STJ, REsp 1438815/RN, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 22/11/2016, DJe 01/12/2016).

"A Constituição do Brasil determina expressamente que compete à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX). [...]" (STF, ADI 2948, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2005). RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.¹

¹ TJSC, Apelação Cível n. 0304349-62.2018.8.24.0045, Relatora: Desembargadora Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, Julgado em 03/09/2020.

Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou a concessão de alvará à Associação Filantrópica que buscava realizar atividade de bingo beneficente. A Corte paulista foi enfática em destacar que o bingo, ainda que sem finalidade lucrativa, se enquadra nas atividades vedadas pela Lei de Contravenções Penais:

Apelação. Alvará. Concessão da gratuidade à autora. Associação Filantrópica que busca autorização, por meio de alvará judicial, para realização de sorteios através de bingos beneficentes. Impossibilidade. Alvará que não se constitui em panaceia para utilização em quaisquer finalidades. Procedimento para administração pública de interesses privados que tem por finalidade a obtenção de autorização judicial para a realização de atos em situações específicas, delineadas na legislação. Atividade considerada ilícito penal. Artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688/41 (Lei de Contravenções Penais). Sentença mantida. Recurso improvido. [...]

No caso em apreço, a autorização pretendida pela apelante volta-se à realização de jogo de azar bingo e afins que é ilegal, nada obstante a finalidade beneficente, porque se busca a arrecadação de fundos em prol de entidade filantrópica. Em outras palavras, inobstante a boa intenção da apelante com o pleito, a exploração de jogo de azar é considerada atividade ilícita, sem restrição no que tange à finalidade dessa exploração (finalidade lucrativa ou beneficente), conforme disposição do Decreto-lei nº 3.688/41 (Lei das Contravenções Penais), em seu artigo 50, que assim dispõe [...].²

O que ocorre, ao nosso sentir, é que a atividade de bingos beneficentes é uma prática socialmente aceita cujos efeitos negativos são insignificantes à luz do que dispõe a Lei de Contravenção Penal. Considerando que, conforme bem explica o Projeto de Lei, essas atividades são realizadas por entidades comunitárias e filantrópicas, os valores que elas movimentam são módicos e os efeitos sociais positivos, de modo que a persecução penal nessa área é episódica, em observância ao princípio da insignificância ou bagatela, assim definido pela doutrina:

A tipicidade penal exige uma ofensa de alguma gravidade aos bens jurídicos protegidos, pois nem sempre qualquer ofensa a esses bens ou interesses é suficiente para configurar o injusto típico. **Segundo esse princípio, que Klaus Tiedemann chamou de princípio de bagatela, é imperativa uma efetiva proporcionalidade entre a gravidade da conduta que se pretende punir e a drasticidade da intervenção estatal.** Amiúde, condutas que se

² TJSP, Apelação Cível n. 1048151-71.2023.8.26.0002, Relatora: Desembargadora Paola Lorena, Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público, Julgado em 20/05/2024.

amoldam a determinado tipo penal, sob o ponto de vista formal, não apresentam nenhuma relevância material. Nessas circunstâncias, pode-se afastar liminarmente a tipicidade penal porque em verdade o bem jurídico não chegou a ser lesado.³

No entanto, apesar de socialmente aceita, ponderamos que os tribunais brasileiros se mostram contrários a essa prática, considerando que a atividade de bingo beneficente se enquadra no tipo previsto pelo artigo 50 da Lei de Contravenções Penais. Nessa linha, apesar de o Poder Legislativo estadual gozar de margem de discricionariedade na conformação das leis, é certo que a sua atividade deve ser balizada pela Constituição Federal.

Sobre isso, não há dúvida de que compete privativamente à União legislar sobre matéria penal, conforme inciso I do artigo 22 da Carta Magna. Ademais, o inciso XX do mesmo dispositivo determina que é competência privativa da União a prerrogativa de legislar sobre “sistemas de consórcio e **sorteios**”. Esse, aliás, foi um dos fundamentos do precedente da Corte Catarinense supracitado.

É o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LOTERIAS E BINGOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. VIOLAÇÃO DO ART. 22, XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VÍCIO DE COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.

São inconstitucionais, por ofensa à competência da União para legislar sobre sistema de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição federal), os decretos que compõem o sistema normativo regulamentador do serviço de loterias e bingos no estado de Mato Grosso do Sul. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.⁴

Assim, seguindo a linha dos tribunais pátrios, não seria possível que o Poder Legislativo estadual regulamentasse essa matéria, conferindo legitimidade e segurança jurídica aos bingos beneficentes por meio de certificação social, cuja natureza será discutida abaixo.

III. Certificação social

³ BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal: Parte Geral - Coleção Tratado de Direito Penal volume 1. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2020.

⁴ STF, ADI 3183, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 10/08/2006.

O Projeto de Lei sugere a criação de uma certificação social, apta a garantir segurança jurídica às entidades promotoras dos bingos beneficentes, em virtude de *“frequentes relatos e reclamações”* de instituições *“se sentindo afrontadas, impedidas e censuradas quando da promoção dos tradicionais bingos beneficentes de cartela, em face de isoladas ocorrência ou denúncia às autoridades”*.

Assim, o PL sugere que as entidades, ao realizarem os eventos, apresentem os seguintes documentos perante a autoridade policial civil competente em nível municipal:

- I - Identificação da entidade beneficente organizadora por meio da apresentação do CNPJ atualizado;
- II - Qualificação do responsável com número do CPF e comprovação de residência atualizada;
- III - Estatuto social da entidade, de forma que demonstre que as suas atividades tenham o nítido caráter de cunho social, beneficente e sem fins lucrativos ou comerciais;
- IV - Informações gerais sobre o evento, o local e o objetivo do evento social beneficente comunitário a ser realizado.

Conforme o artigo 2º do PL, a certificação social *“funcionará como forma de conhecimento público para a realização dos referidos eventos beneficentes”*. Nas Justificativas apresentadas, consta que o PL não busca regulamentar a realização de bingos nem se arvorar em competência legislativa da União, mas tão somente o reconhecimento do Poder Público sobre as atividades, nos seguintes termos:

[...] mas sim, de buscar por meio de uma certificação social, a ciência e reconhecimento do próprio poder público (fé pública) à sua condição e característica essencial, e assim, garantir a continuidade da promoção dos tradicionais eventos, afastando eventuais riscos, posto inexistir expressa previsão legal para qualquer tipo de condicionamento da liberdade da iniciativa de pretender reunir pessoas e instituições comunitárias nas suas respectivas localidades, sem fins lucrativos, para realizar as ações sociais e beneficentes por meio de bingos com cartelas.

Porém, apesar das ressalvas feitas nas Justificativas, é preciso ponderar sobre os efeitos de eventual certificação social sobre a realização dos eventos. Uma certificação nada mais é do que um ato administrativo expedido por autoridade competente, que, nessa condição, goza de presunção de legitimidade e veracidade.

Segundo Maria Sylvia Zanela di Pietro, “A presunção de legitimidade diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei”. Já “a presunção de veracidade diz respeito aos fatos alegados pela Administração. Assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública”.⁵

Segundo as próprias Justificativas, o PL busca obter certificação com **fé pública** sobre a realização do evento, diante de denúncias e ocorrências que causaram insegurança aos realizadores. Fé pública nada mais é do que a presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo.

Desse modo, ao que parece, o objetivo do Projeto de Lei é criar um remédio jurídico-administrativo que garanta a realização do evento, por meio da expedição de ato administrativo justamente pela autoridade policial dotada de fé pública. No entanto, isso geraria um conflito evidente, uma vez que essa mesma autoridade policial seria responsável por receber eventual denúncia contra o evento e, sendo o caso, atuar para garantir a aplicação da Lei das Contravenções.

Desse modo, eventual concessão de certificado social criaria uma situação inusitada, em que a autoridade policial se veria obrigada a intervir para impedir a realização de um evento que ela mesma certificou, o que geraria insegurança jurídica para o evento e o agente policial.

Assim, ainda que as Justificativas do PL tenham consignado que seu objetivo não era regulamentar a atividade, nem usurpar competência legislativa da União, fica nítido que, **mesmo involuntariamente**, o Projeto de Lei propõe conferir legitimidade aos bingos beneficentes, legalizando por via transversa uma atividade considerada contraventora pelos tribunais brasileiros, nos termos do artigo 50 do Decreto-Lei n. 3.688/1941.

Importante destacar que os casos supracitados, das Cortes Paulista e Catarinense, tratavam de situações análogas, em que as entidades beneficentes buscavam obter autorização administrativa (alvará) para o funcionamento das suas atividades. No entanto, por via transversa, o reconhecimento do alvará importaria, por extensão, no reconhecimento da legitimidade de uma atividade vedada pela Lei das

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 204-205.

Contravenções. Por essa razão, ambas as ações foram julgadas improcedentes pelas respectivas Cortes.

Afora isso, outras dúvidas de ordem jurídica surgem a partir da leitura do Projeto de Lei, todas girando em torno da proposta de certificação social.

Em primeiro lugar, o Projeto de Lei não especifica o que significa e quais são os efeitos jurídicos da “*forma de conhecimento público*” gerada pela certificação social. Presume-se que o conhecimento público seja maneira de apenas comunicar a autoridade policial da realização do evento, gerando uma espécie de consentimento tácito do agente de segurança pública. No entanto, conforme demonstrado, essa ideia parte do pressuposto de que a realização de bingo beneficente não contraria a Lei das Contravenções. Demonstrou-se que, ao contrário, os tribunais pátrios - inclusive a Corte Catarinense - entendem que a prática é ilegal.

Ademais, da forma como está, o Projeto de Lei não deixa claro se a certificação é ato administrativo discricionário ou vinculado, uma vez que apenas lista os documentos que a entidade beneficente deve anexar ao pedido, sem indicar que tipo de análise deve ser feita pela autoridade policial.

Os atos administrativos vinculados são aqueles baseados em norma que permite apenas um curso de ação, de modo que o agente não pode escolher se o pratica ou não. Deve praticá-lo e de acordo com a forma prevista em lei (dever de licitar, por exemplo). Por sua vez, os atos discricionários permitem certa margem de escolha do agente público, com base em critérios de conveniência e oportunidade (nomeação em cargos comissionados, por exemplo).

A interpretação mais plausível é que se trata de um ato vinculado. Isto porque, conforme dito, o PL apenas apresenta exigências dos documentos que devem ser apresentados e nada mais, presumindo que a atividade a ser realizada é legal e, portanto, independente de autorização policial. É possível fazer analogia com o artigo 39 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997), segundo o qual a realização de evento eleitoral em recinto público independe de licença prévia, mas poderá ser comunicada à autoridade policial para fins de garantir a realização do ato e o funcionamento do tráfego e serviços públicos.

No entanto, conforme já discutido, os tribunais brasileiros entendem que o evento não é lícito. Portanto, não poderia ser certificado por autoridade policial, como maneira tácita de consentimento.

IV. Conclusões

Ante o exposto, embora reconheçamos a relevância social do Projeto de Lei proposto pelo nobre Deputado Antídio Lunelli, consideramos que a iniciativa corre o risco de ser declarada inconstitucional por duplo vício de competência, seja por legalizar atividade considerada contraventora pelo artigo 50 do Decreto-Lei n. 3.688/1941, seja por regular matéria relativa a sorteio.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

DATA:

Florianópolis/SC, 25 de novembro de 2024.

RESPOSTA EMITIDA POR:



LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR

OAB/SC 17.935

ISAAC KOFI MEDEIROS

OAB/SC 50.803

Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados

Contrato FECAM n. 02/2023