

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

OS JOGOS DE AZAR NO BRASIL: CRÔNICAS DE UM PAÍS QUE
PROÍBE, MAS EXPLORA

GABRIEL AUGUSTO GOMES

CARUARU

2019

GABRIEL AUGUSTO GOMES

**OS JOGOS DE AZAR NO BRASIL: CRÔNICAS DE UM PAÍS QUE
PROÍBE, MAS EXPLORA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro
Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/ UNITA, como
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Msc. Adrielmo de Moura Silva

CARUARU

2019

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/____

Presidente: Prof. Msc. Adrielmo de Moura Silva

Primeiro Avaliador: Prof.

Segundo Avaliador: Prof.

RESUMO

O presente artigo trata da proibição do jogo de azar em território nacional e seus reflexos na sociedade brasileira. Tem como escopo testemunhar a inerência entre as primeiras civilizações do planeta e o hábito de jogar, a proibição dos cassinos no Brasil, o conhecimento dos bastidores do existente mercado ilícito e a compreensão dos motivos que fazem o país, – uma das poucas democracias ocidentais a coibir esta prática–, manter a atividade no rol da Lei de Contravenções Penais. Para tal, empregou-se dados extraoficiais, através de levantamentos feitos por entidades defensoras da legalização, enunciando a dimensão desta modalidade de entretenimento no Estado brasileiro. Conjuntamente, faz-se uma análise de direito comparado com a contemplação da indústria de jogos na Argentina e no Uruguai; um olhar para a legislação de Portugal; um estudo do projeto de lei que busca regularizar as casas de apostas no Brasil e uma reflexão acerca das vozes contrárias ao reconhecimento do jogo como atividade econômica. Ao longo do estudo, percebe-se que o Poder Público é ineficaz em refrear a proliferação das casas ilegais de apostas, uma vez que jogar é algo intrínseco de nossa espécie e que independe de permissão do governo para que as pessoas apostem e, antagonicamente, este Estado é o mesmo que toma para si o direito de beneficiar-se com a exploração de jogo de azar, através das loterias. Assim, constata-se que o país perde bilhões de reais por ano em arrecadação de tributos, deixa de abrir postos de trabalho e fomentar o turismo e mutila do cidadão direitos constitucionais referentes à livre iniciativa e ao lazer. Isto posto, o debate acerca do assunto é de grande relevância, dada a posição arcaica do Brasil frente aos seus vizinhos sul-americanos e países desenvolvidos em relação a temática e a enorme quantidade de receitas e empregos que poderia estar-se gerando com os jogos de azar legalizados. A metodologia utilizada para a criação deste trabalho pautou-se em pesquisa bibliográfica em diversas áreas de conhecimento, documental e legislativa.

Palavras-Chave: Jogos de azar; Indústria dos jogos; Contravenção penal; Legalização; Regulamentação.

ABSTRACT

This article deals with the prohibition of gambling in the national territory and its effects on Brazilian society. Its scope is to witness the inertia between the first civilizations of the planet and the habit of gambling, the prohibition of casinos in Brazil, the knowledge behind the scenes of the existing illicit market, and the understanding of the motives that make the country, – one of the few western democracies to curb this practice –, to maintain the activity in the roll of the Law of Criminal Contraventions. For this, unofficial data were used, through surveys done by entities that defend the legalization, stating the size of this type of entertainment in the Brazilian State. Totegher, an analysis of law is made compared to the contemplation of gaming industry in Argentina and Uruguay; a look at the legislation of Portugal; a study of the bill that seeks to regularize betting houses in Brazil and a reflection on voices against the recognition of gambling as an economic activity. Throughout the study, it is perceived that the Public Power is ineffective in curbing the proliferation off illegal gambling houses, since gambling is intrinsic to our species and that it is independent of the government's permission for people to bet and, this State is the same that takes for itself the right to benefit from the exploitation of gambling, through lotteries. Thus, it's observed that the country loses billions of reais per year in tax collection, fails to open Jobs ans foments tourism and mutilates citizens' constitutional rights regarding free initiative and leisure. That Said, the debate on the subject is of great relevance, given Brazil's archaic position vis-a-vis its South American neighbors and developed countries in relation to the theme and the enormous amount of revenues and jobs that could be generating with the games of legalized gambling. The methodology used for the creation of this work was based on bibliographic research in several areas of knowledge, documentary and legislative.

Keywords: Gambling; Games Industry; Criminal contravention; Legalization; Regulation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	06
1 A ORIGEM DA PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL.....	08
2 OS JOGOS DE AZAR E O DIREITO COMPARADO	14
3A LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL.....	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
ANEXOS.....	29
REFERÊNCIAS.....	37

INTRODUÇÃO

Falar sobre os jogos de azar no Brasil não é uma tarefa fácil. A atividade em si carrega um estigma negativo devido a sua representação em noticiários e produções televisivas e cinematográficas, contribuindo para um debate discrepante, causado pela persuasão das mídias.

Outrossim, a nossa sociedade é marcada pelo moralismo e necessidade de influenciar a individualidade de cada um, e o Poder Público não difere-se muito: Este procede muitas vezes como nosso tutor, estando demasiadamente presente na vida do cidadão e inúmeras de suas atitudes são dotadas de incoerência.

Ao proibir a exploração de jogos de azar, o governo valeu-se do argumento que os jogos consistiam de nocividade e ultraje a moral e aos bons costumes, estariam em desacordo com a tradição religiosa e que as civilizações cultas estão a combater esta atividade.

Paradoxalmente, duas décadas depois, a União monopoliza para si o direito de exploração das loterias, que também são jogos de azar. Ao buscar lucratividade, o Estado cai em um discurso incongruente, já que incentivaria a “imoralidade” de apostar, tão combatida pelo decreto proibitivo.

Hoje, o mercado ilegal tomou conta do país, uma prova de que a política de repressão ao jogo é ineficaz. O exemplo mais pitoresco seria o Jogo do Bicho, criação genuinamente brasileira e que é fácil encontrar em qualquer lugar. É expressamente proibido, mas o Poder Público simplesmente faz “vista grossa”.

Desde os primórdios, o *Homo* necessitou, em virtude do instinto de sobrevivência e através do modo rudimentar de caça e coleta, viver arriscando e tentando. Podemos considerar esta a primeira ligação do homem com a sorte ou azar.

Sempre fomos movidos pela curiosidade de desbravar, como também pelo empenho de criatividade. Para conhecer o desconhecido e criar o que não existia, foi necessário apostar e arriscar. Assim, descobrimos lugares, cura de doenças e inventamos inúmeras coisas que facilitam nossas vidas atuais.

O jogo surgiu nas primeiras sociedades com propósitos bem diferentes, em relação a hoje: Há relatos e achados de extintas civilizações antigas que usavam diversos objetos para buscar explicações sobrenaturais. Com a evolução da espécie ao longo do tempo, desenvolvendo a criação de ferramentas e técnicas de agricultura e pecuária, o ser humano

passou a ter um controle gradativo sobre o seu meio e, assim, o jogo começou a ganhar características de entretenimento.

Desde essa época, o jogo nunca foi dotado de simpatia por todas as pessoas. Buscou-se o combate a esta prática desde então. Contudo, governos passaram a enxergar a atividade como fonte preciosa de arrecadação e obras passaram a ser financiadas com os tributos desta fonte de lazer.

Com a chegada do colonizador português e outros invasores europeus, os jogos praticados no Velho Continente também desembarcaram por aqui. Apesar de uma eventual popularização, o jogo detinha condição de ilegalidade, já que na metrópole lusitana, a atividade era fortemente condenada pela Igreja Católica e reprimida pelas Ordenações da Coroa Portuguesa. Foi nessa projeção de ilegalidade e coexistência ilícita que os jogos de azar conviveram no Brasil durante toda sua era colonial e o primeiro século como nação independente.

Nas décadas iniciais do século passado, o Brasil começou a traçar um tímido caminho em direção a legalidade dos jogos de azar, tendo seu auge durante a Era Vargas. Com a Europa mergulhada na maior guerra jamais vista até então e os Estados Unidos concentrados no esforço bélico, aqui se tornou o paraíso do lazer e de grandiosos espetáculos.

Apesar dos cassinos não despertarem simpatia por parte da sociedade conservadora e mais pobre da população, a proibição dos jogos de azar em território nacional foi uma surpresa, bem como os fundamentos legais que serviram de embasamento à condenação e, é com base nestes princípios elencados décadas atrás que a legislação persiste válida.

Diante do eminente mercado ilegal da jogatina e a portentosa movimentação financeira verificada nas modalidades legais do jogo, compreende-se que o brasileiro gosta de apostar. Portanto, a partir destas considerações, em uma situação de legitimação de toda a indústria de jogos no país, busca-se elucidar quais os possíveis impactos socioeconômicos que tal mudança no ordenamento jurídico em favor dos jogos de azar ofertaria ao Brasil.

Ao fazer uma viagem historiográfica da presença do jogo no Brasil, o presente estudo visa analisar os pontos argumentativos que levaram a proibição e verificar a situação atual da atividade no país, verificar o quão o jogo se faz presente no mundo e como estes países lidam com este tipo de entretenimento, estudar a proposta de mudança da legislação e debater abertamente quais benefícios o Brasil extrairia com a legalização dos jogos de azar.

1 A PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL E O MERCADO ILÍCITO NA ATUALIDADE

Ao fazer um regresso no tempo para antes da chegada dos povos invasores europeus no Brasil, é incerto datar com precisão o início do hábito de jogar nas nações ameríndias pré-colombianas, em virtude dos escassos documentos gerados a época, ocasionados pelo desinteresse do estudo destes povos e/ou um estudo com um olhar discriminatório por parte dos colonizadores, que, com o pretexto de obter vastas terras para cultivo e exploração de recursos naturais afirmavam-se incumbidos de civilizar e cristianizar povos que consideravam selvagens e exóticos.

O conhecimento acerca dos nativos em relação aos jogos é a associação destes com a natureza, tendo como exemplo a corrida de toras. Nesta atividade desportiva, havia uma ligação entre sonhar com uma tora leve ou pesada com o animal que seria abatido, bem como representação de vegetais, plantas e outros elementos da natureza, como o fogo. Assim, estas corridas simbolizariam uma passagem do inconsciente para a vida real. (MELATTI, 1976, p. 6-7)

Os elementos aposta e disputa não estavam presentes nessa competição, visto a finalidade diversa da corrida de toras para estes povos. Contudo, o antropólogo brasileiro citado acima baseia seu estudo nos índios craô, podendo haver variações nas regras da corrida entre tribos. Assim, “[...] as corridas de toras têm ao mesmo tempo o aspecto de jogo como o de rito”. (MELATTI, 1976, p. 8)

Com o desembarque dos invasores portugueses e missionários para catequizar os índios, houve uma política de desestimular e doutrinar estas populações acerca do que os jesuítas consideravam como pecado. Apesar disso, com o surgimento de vilas coloniais, a jogatina, comum na Europa, instalou-se aqui sem dificuldades. O trecho abaixo, datado do final do século XVII, aborda a crueldade da escravidão dos povos nativos pelos invasores ibéricos, mas mostrando como os jogos estavam naturalmente presentes na sociedade colonial.

Um capitão-general do sul do Brasil escreveu ao Rei em 1698 comunicando que as aldeias em breve desapareceriam. Os vereadores da câmara da Vila as estavam despovoando, pois removiam os homens e mulheres a quem cobiçavam e os legavam a seus herdeiros quando morriam. Alguns obrigavam os índios a se casar com escravos negros para que os próprios índios se tornassem escravos. As pessoas ganhavam e perdiam índios em jogos de azar. (HEMMING, 2007, p. 413)

Ao longo do século XVIII, ocorrem mudanças na configuração da sociedade colonial,

com a mudança do eixo econômico para a então capitania de Minas Gerais, o surgimento de Vila Rica, (atual Ouro Preto) e a mudança da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, há um sutil desenvolvimento de opções variadas de lazer nestes lugares e entra em cena as casas de tavolagem, que “se confirmava como divertimento nas horas de lazer das famílias economicamente abastadas.” (SILVAapud INTELIGÊNCIA..., p. 31).

No ano de 1784, por iniciativa do governador de Minas Gerais, Luiz da Cunha Menezes, foi solicitada perante a Câmara Municipal de Vila Rica a concessão para criar uma espécie de aposta, bastante conhecida na Europa, visando arrecadar fundos para a construção da Casa de Câmara e Cadeia da então capital desta capitania. Surgem assim as loterias no Brasil, onde ao longo do século XIX, seria intensificada e utilizada para promover atividades de beneficência, como a construção das Santas Casas de Misericórdia. (CANTON, 2010, p. 16)

Em 05 de julho de 1892, o Diário do Commercio, do Rio de Janeiro, noticia um grande evento ocorrido no Jardim Zoológico do Rio de Janeiro, criado em 1888 por João Batista Viana Drummond, o Barão de Drummond que, correndo risco de fechar suas atividades, cria uma modalidade de aposta que em pouco tempo tornar-se-ia a maior modalidade de jogo genuinamente brasileira:

Foram inaugurados ante-ontem [sic] diversos divertimentos no Jardim Zoológico, entre os quais o do sorteio dos animais, que tem por fim animar a concorrência àquele estabelecimento. Esse sorteio consiste no seguinte: d’entre [sic] 25 animais escolhidos pela Empresa é tirado um diariamente e metido em uma caixa quando começa a venda de entradas. Às cinco horas da tarde, a um sinal dado, abre-se a caixa e a pessoa que tem a entrada com o nome e o desenho do animal, ganha-o como prêmio. [...] (DIÁRIO... apud WEGUELIN 1920)

Nasce o Jogo do Bicho! Ao longo da semana, a imprensa relatara a empolgação da população já na primeira semana, através de reportagem feita no dia 11 de julho, evidenciando que o lugar havia recebido a visita de 1350 pessoas, inclusive do Ministro da Guerra (DIÁRIO apud WEGUELIN). Com o tempo, ficou claro que as idas ao Jardim Zoológico, não eram no intuito de visitar os animais, mas de participar das apostas que ocorriam ao fim do dia. Assim, a prática passou a ser reprimida já nas primeiras semanas, pois o Código Penal de 1890, em seus artigos 369 e 370 proibia espaços para a prática de jogos de azar no Brasil (BRASIL, 1890), conforme ofício expedido pelo Chefe de Polícia da Capital Federal, noticiado pelo jornal O Tempo (1892), duas semanas depois:

Entretanto, posta em prática essa diversão, se verifica que tem ela o alcance

de verdadeiro jogo, manifestamente proibido. Esta diversão, prejudicial aos interesses dos encantos, que com a esperança enganadora de um incerto lucro se deixam ingenuamente seduzir, é precisamente um verdadeiro jogo de azar, porque a perda e o ganho dependem exclusivamente do acaso e da sorte. Como semelhante divertimento não pode por mais tempo ser tolerado, [...] (O TEMPO apud WEGUELIN)

Apesar da proibição expressa dada pelo primeiro Código Penal republicano, em 1920, a Lei nº 3987, em seu artigo 14, narra que “Aos clubs e casinos das estações balneárias thermaes e climatericas poderá ser concedida autorização temporaria para a realização dos jogos de azar em locais próprios separados [sic]” (BRASIL, 1920), mudando completamente o tratamento dado aos jogos até então. Apesar de o governo ter o poder de cassar a licença a qualquer momento, esta legislação foi a mais progressista referente a jogos de azar na história do país, até então.

Contudo, foi na década seguinte, no governo de Getúlio Vargas, que ocorreu a chamada “era de ouro” do jogo, onde foi legalizada a prática, com a criação de impostos de licença para funcionamento dos cassinos. O grande marco legalizador é o Decreto-Lei nº 241, de 1938, onde “Dispõe sobre o imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos Cassinos balneários, [...]” (BRASIL, 1938). Assim, nasceram os famosos cassinos do Copacabana Palace, Cassino Atlântico e da Urca, no Rio de Janeiro, e o Quitandinha, em Petrópolis, o maior da América do Sul. Em todo o Brasil, houve o registro de mais de 70 casas de apostas no país. (ABRABINCS)

Os cassinos não se resumiam à jogatina. Eram grandes complexos de entretenimento. Os apostadores podiam jantar no restaurante, tomar drinques no piano-bar, dançar ao som da orquestra no salão de baile e assistir a musicais no teatro. O Presidente Getúlio Vargas procurava agradar todas as classes sociais. É dessa época o surgimento da Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943), onde o trabalhador adquiriu inúmeros direitos, válidos até hoje. Assim, “Vargas fez um jogo duplo. Por um lado, ele aprovou as leis trabalhistas, para afagar a população mais pobre, que se mudava do campo para a cidade. Por outro lado, incentivou os cassinos, para ganhar também o apoio da elite”. (PAIXÃO apud ABRABINCS,).

A partir do ano de 1941, os jogos de azar começam a ser criminalizados no Brasil, com a publicação do Decreto-Lei nº 3.688 – Lei das Contravenções Penais –, que em seu artigo 50, criminalizava a exploração e o estabelecimento de jogo de azar em lugar público ou acessível ao público e no artigo 58, o Jogo do Bicho (BRASIL, 1941). Os cassinos ficaram em uma situação embaraçosa, pois o dispositivo sancionado poderia enquadrar estes estabelecimentos.

Em 1942, foi expedido o Decreto-Lei nº 4.866, determinando que o disposto na Lei de Contravenções Penais não se aplicaria aos estabelecimentos licenciados na forma da legislação de 1938 (BRASIL, 1942). Assim, os cassinos ainda estavam salvaguardados pela legislação.

No dia 30 de abril de 1946, três meses depois de assumir a Presidência da República, o general Eurico Gaspar Dutra, numa atitude surpresa, expede o Decreto-Lei nº 9.215, ordenou o fim de todos dos jogos de azar, com exceção do turfe. Nesta época, o Congresso Nacional estava reunido em Assembleia Constituinte para a elaboração da Carta Magna de 1946. Assim, a decisão do Presidente Dutra estava tutelada pelo manto da Constituição de 1937, onde em seu artigo 180 concedia ao Chefe do Executivo a autoridade de “expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.” (BRASIL, 1937)

Não existe um argumento contundente do governo a época para a proibição do jogo de azar no Brasil. Existem hipóteses que alimentaram a medida: Desde buscar apagar os vestígios da era Vargas, até a influência maciça da primeira-dama, Carmela Dutra –conhecida como Dona Santinha –, que, em virtude de sua forte religiosidade, teria pressionado o marido a decretar a proibição do que considerava ambiente viciado e libidinoso dos cassinos. (ABRABINCS)

Houve comemoração por parte da sociedade carioca e aprovação pela maioria dos parlamentares constituintes (ABRABINCS). No entanto, estimativas apontam que o número de desempregados por conta da medida alcançou milhares de trabalhadores.

8.000 pessoas desempregadas em Santos com o fechamento de todos os cassinos – diminuiu em 80% o movimento de passagens entre a capital e a cidade praiana – calmaria nos hotéis e nas ruas da cidade – pleiteiam os músicos “shows” nos cinemas e indenização – a situação dos carteadores, “croupiers” e outros empregados dos salões de jogos – as artistas [...] (1946 apud GUIMARÃES, 2013)

As Loterias surgiram no Brasil na segunda metade do século XVIII, como explanado acima. Mas, foi no ano de 1962 que o Governo Federal deu forma a este jogo como conhecemos hoje, atribuindo a Caixa Econômica Federal a gestão, comercialização e exploração das lotéricas e sorteios das apostas. (LOTÉRIAS...)

O Decreto-Lei nº 204, do ano de 1967 dispõe sobre a exploração de loterias em território nacional, onde em seu artigo 1º, *caput*, descreve:

Art. 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de

concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei. (BRASIL, 1967)

No mesmo artigo, em seu parágrafo 1º, é relatada que destinação da obtenção dos lucros será destinada a programas de caráter social e assistência médica, divisão esta melhor elucidada no artigo 28. (BRASIL, 1967)

O artigo 32, *caput* e § 1º, do mesmo Diploma Legal, autoriza a manutenção do funcionamento das loterias estaduais existentes, desde que fiquem limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação e veta a criação de loterias em outras unidades federativas. (BRASIL, 1967)

Em seu preâmbulo, o regulamento define-se como uma exceção às normas de direito penal vigentes, em virtude da proibição de exploração de jogos em território nacional, destinando todos os recursos auferidos para fins sociais (BRASIL, 1967).

As Loterias Caixa têm como atividade fim o repasse social, onde, a aplicação dos rendimentos vai para áreas como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Comitês Olímpico e Paralímpico Brasileiro, Seguridade Social, Fundos Nacionais da Cultura, Saúde, Penitenciário e de apoio à Criança e Adolescente (LOTÉRIAS...). No ano de 2018, as “fezinhas” feitas na Mega-Sena, Loto Fácil, Quina etc., renderam à Caixa Econômica um montante de R\$ 13,85 bilhões (BNL, 2019).

Nos anos de 1993 e 1998, as Leis nº 8.672 e 9.615, respectivamente, deram ares de esperança de o jogo retornar à legalidade. Conhecida como Lei Zico e Lei Pelé, nesta ordem, passaram a permitir a exploração de bingos pelo país. O objetivo normase instituir “normas gerais sobre desportos [...]” (BRASIL, 1993), mas em seu artigo 57, autoriza entidades esportivas promover bingos. A regulação surgiu com o artigo 59 e seguintes da legislação ulterior. Contudo, em 2004, por conta de um escândalo no alto escalão do governo federal relacionado a bingos (TERRA, 2004), por meio de Medida Provisória nº 164, tornou-se proibido a exploração de “todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas “caça-níqueis”, [...]” (BRASIL, 2004).

Em 2018, entrou em vigor na legislação brasileira algo que pode ser considerado como mais um ensaio para um provável cenário da legalização dos jogos de azar no Brasil. A Lei nº 13.756/18, que dispõe “sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa” (BRASIL, 2018), legitimou a atividade do comércio físico e virtual de apostas esportivas, modalidade que tornou-se “febre” nos últimos anos.

Apesar da existência deste mercado anterior a lei, com a promulgação desta, este comércio de apostas poderá patrocinar clubes de futebol brasileiros, conforme o artigo 30, incisos I, alínea “e” e II, alínea “e”, do Diploma Legal supracitado, inclusive “com marcas expostas nas camisas das equipes” (MÁQUINA..., 2018). Ainda sem prazo concreto para a regulamentação da atividade, “11 dos 20 times da elite já contam com aportes financeiros dessas empresas.”, onde o montante financeiro estaria em torno de R\$ 300 milhões, a frente da Caixa Econômica, que desembolsou R\$ 127,8 milhões em patrocínios no ano de 2018 (LEISTER FILHO, 2019).

É igualmente interessante discutir sobre sorteios que são transmitidos em canais de televisão na rede aberta, a exemplo da TeleSena, de abrangência nacional, e Caruaru da Sorte e Pernambuco da Sorte, de cobertura regional, pois, desde a cartela que o consumidor adquire até a forma de como o sorteio dos números realiza-se, é praticamente idêntica ao jogo de bingo. No entanto, a explicação para o funcionamento é que estas, na verdade, não são jogos de azar e sim uma das espécies de Títulos de Capitalização. O Decreto-Lei nº 261 de 1967 regulamenta as operações das Sociedades de Capitalização no país, onde constitui-se “de um capital mínimo perfeitamente determinado em cada plano e pago moeda corrente em um prazo máximo indicado no mesmo plano, [...] segundo cláusulas e regras aprovadas e mencionadas no próprio título.” (BRASIL, 1967).

A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), criada pelo Diploma Legal acima, descreve que “O restante dos valores dos pagamentos é usado para custear os sorteios, quase sempre previstos neste tipo de produto e as despesas administrativas das sociedades de capitalização.” (SUSEP). Conforme as classificações de tipos e modalidades classificam-se os títulos vistos na TV como de Pagamento Único, por ser “um título em que o pagamento é único [...], tendo sua vigência estipulada na proposta.”, e de modalidade Tradicional, pois propicia “a participação do titular em sorteios, sem que haja devolução integral dos valores pagos. Normalmente, esta modalidade é a utilizada quando há cessão de resgate a alguma instituição.” (SUSEP).

Dados levantados pelo Instituto Jogo Legal (2014), apresentados em Audiência Pública na Câmara dos Deputados no ano de 2014, em um comparativo dos lucros dos diversos tipos de jogos, apontaram que modalidades legais de jogo arrecadaram R\$ 12,1 bilhões, sendo R\$ 11,4 bilhões apenas pelas Loterias Caixa. O mesmo instituto fez um levantamento acerca das operações de jogos ilegais, através de pesquisas de campo, relatórios anuais de apreensões das secretarias estaduais de segurança, dentre outros, e estimou que foram apurados cerca de R\$ 12 bilhões com o jogo do bicho, R\$ 3,6 bilhões com máquinas

“caça-níqueis”, R\$ 1,3 bilhão com bingos e R\$ 2 bilhões com apostas na internet, totalizando R\$ 18,9 bilhões de reais (50% a mais que as apostas legalizadas).

Assim, até o presente momento, os jogos de azar no Brasil restringem-se as loterias, a cargo da União, administradas pela Caixa Econômica Federal, ou de unidades federativas onde há permissão legal; e, em âmbito privado, às corridas de cavalo, conforme a Lei n.º 7.291/1984 e as apostas esportivas, pela Lei n.º 13.756/2018. Toda e qualquer outra modalidade é considerada ilegal e proibida pelo ordenamento jurídico pátrio.

2 OS JOGOS DE AZAR E O DIREITO COMPARADO

O ato de jogar acompanha as primeiras civilizações humanas de que se tem registro e é tão antigo quanto o surgimento das primeiras civilizações. Descobertas arqueológicas encontraram dados pertencentes a diversos povos antigos habitantes dos atuais territórios do Egito e Oriente Médio.

Uma das primeiras formas de nosso dado de seis faces, encontrado comumente em sítios arqueológicos assírios e sumérios, é o astrágalo (o osso logo acima do osso do calcanhar) de carneiros, animais profundos e outros de tamanho comparável. Os sítios da Babilônia e do Egito primitivo (cerca de 3600 anos a. C.) fornecem evidências claras de que o astrágalo polido e marcado foi usado junto com pedregulhos coloridos (contadores e marcadores) e uma variedade de "tabuleiros" do tipo "jogo". (PACKEL, 2006, p. 1, tradução nossa)

Existem importantes registros oriundos da civilização chinesa na Antiguidade a respeito da criação de uma modalidade de apostas feita pelo governo imperial para financiar a construção da Grande Muralha da China, hoje patrimônio mundial da UNESCO. Estas seriam as primeiras loterias documentadas pelos historiadores.

Já se encontrou em sítios arqueológicos pelo mundo, evidências comprovando que, desde o princípio, o homem recorria à sorte para tomar decisões diante de questões controversas. Povos da Antiguidade, como os egípcios, os antigos chineses e os romanos, estão entre os pioneiros em matéria de jogos de azar. Faraós utilizavam tabuleiros de papiro e peças de pedra ou mármore como instrumentos divinatórios. Na China, o uso dos jogos de azar começou por volta de 2300 a.C., havendo relatos de que a construção da Grande Muralha, iniciada por volta de 221 a.C., foi em parte financiada por uma loteria. (CANTON, 2010)

Tribos germânicas costumavam usar apostas para variadas coisas, até a própria liberdade. Registros da época afirmavam que “Ocupam-se de jogos quando sóbrios como de um assunto sério, [...] com tanto desatino para ganhar ou perder que, quando se esgotarem

todas as possibilidades, disputarão seu corpo e liberdade em um lance extremo e derradeiro. ” (TÁCITO apud ANDRADE, 2011)

Ao longo dos tempos, o jogo, que era utilizado para consultas transcendentais, passa a ter várias finalidades, tendo a diversão maior destaque. Por outro lado, com o crescimento e popularização, a prática começou a ter olhares controversos nas várias sociedades em que se infiltrara.

A longa história dos jogos levou-os à distinção entre lícitos e ilícitos. Desde os tempos mais remotos, esta distinção consiste na diferença entre habilidade e azar e, passatempo e vício. Por isso, o jogo sempre possuiu alguns opositores. Aristóteles, por exemplo, considerava os jogadores avarentos e ladrões. No Egito antigo, o jogo de azar foi considerado invenção do demônio. (PAIXÃO, 2004)

O trecho acima reflete a visão que alguns egípcios e gregos antigos possuíam em relação ao jogo. Em virtude da fama de diversão, muitas pessoas viam no mecanismo a chance de mudar de vida através de um lance de sorte. Por outro lado, alguns governos passaram a visionar a prática de apostar como fonte de arrecadação tributária.

Apesar de sua condição original como livro sagrado do Cristianismo, a Bíblia detém uma narrativa histórica de várias épocas. Podemos constatar a presença do jogo entranhada na sociedade romana neste texto sagrado. O Novo Testamento da Bíblia Sagrada, no livro de Mateus narra um episódio ocorrido logo após a crucificação de Jesus: “E, havendo-o crucificado, repartiram as suas vestes, lançando sortes, para que se cumprisse o que foi dito pelo profeta: Repartiram entre si as minhas vestes, e sobre a minha túnica lançaram sortes. (A BÍBLIA. Mt. 27:35)

Após um hiato de mil anos, em parte promovida pela era medieval, as loterias popularizam-se na Península Itálica, rapidamente espalhando-se pelo continente europeu. Apesar do estabelecimento das loterias nestes países darem-se pelos governantes, talvez o caso mais curioso envolvendo este jogo seja nos Estados Unidos, a época fragmentada em 13 colônias pertencentes a Coroa Britânica: o surgimento das principais universidades americanas, como Columbia, Harvard, Princeton e Yale, 300 escolas e 200 igrejas deve-se as loterias privadas. (CANTON, p. 14, 2010).

A prosperidade econômica da República Marítima de Veneza, na atual Itália, graças ao seu comércio com o Oriente despontava na Europa. No fim da Idade Média, aporta no Mediterrâneo os jogos de cartas, que surgiram no século X, na atual China (PACKEL, 2006, p. 3, tradução nossa). O *Casinò di Venezia*, fundado em 1638 na atual Itália, é considerado o primeiro do planeta no gênero (CASINÒ...). Com a criação da roleta em meados do século

XIX, surgiu o cassino de Monte Carlo, em Mônaco. Contudo, o lugar mais icônico do planeta no quesito jogos de azar é Las Vegas, nos Estados Unidos, do qual, a economia da cidade gira em torno do turismo dos jogos. Outros lugares que merecem destaque são, além de Mônaco, a cidade chinesa de Macau. (POKER...)

Todo este relato historiográfico, juntamente com a perspectiva do sociólogo francês Loïc Wacquant (2008, p.72 APUD Brasil, 2014, p. 12-13), mostra que os jogos de azar são práticas que ocorrem ao longo do tempo e que resistem à repressão estatal graças à simpatia da sociedade. Neste sentido:

A prática dos jogos de azar é socialmente aceita e está arraigada nos costumes da sociedade. O jogo do bicho existe há mais de um século (desde 1892), tendo se tornado contravenção em 1941. Ele faz parte da cultura, já se tornou um folclore na nossa sociedade. A lei penal não tem o poder de revogar a lei econômica da oferta e da procura. Se a demanda não for suprida pelo mercado lícito, será suprida pelo mercado ilícito. (WACQUANT apud BRASIL, 2014, p. 12-13)

Atualmente, dos 193 países-membros da ONU, 75,52% têm o jogo legalizado e regulamentado. Já entre os 156 países que compõem a Organização Mundial do Turismo, 71,16% permitem os jogos de azar em seu território. Entre os países que não legalizam a atividade, 75% são islâmicos e tem a motivação na religião. Pouquíssimos países de maioria muçulmana não os proíbem explicitamente, caso do Egito e Turquia. (ABRABINCS)

Dos 34 países que formam a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento ou Econômico – OCDE, chamados de grupo dos países ricos ou desenvolvidos, apenas a Islândia não permite jogos em seu território. Já na perspectiva do G20 – grupo de países que o Brasil pertence –, 93% das nações têm os jogos legalizados em seus territórios, sendo que apenas 6,97% ou três países não permitem: Brasil, Arábia Saudita e Indonésia, sendo os dois últimos, islâmicos. (ABRABINCS)

Segundo a *World Lottery Association* – WLA, no ano de 2018 a indústria do jogo movimentou US\$ 500 bilhões, divididos entre a América do Norte (36%), Europa (30%), Ásia e Oriente Médio (22%), América Latina e Caribe (5%), Oceania (5%) e África (1%). (ABRABINCS).

Analisando o contexto regional, além do Brasil, apenas a Bolívia, Cuba e Guiana proíbem o estabelecimento de espaços de jogos. Isso acarreta uma fuga de divisas dos cidadãos daqui, aonde bilhões de reais vão embora para as economias vizinhas, como Argentina e Uruguai – países com os maiores cassinos da América do Sul –, jogatinas

operantes em cruzeiros marítimos (dos quais não podem funcionar em águas brasileiras) e apostas pela internet (ABRABINCS).

Na Argentina, segundo o relatório do Fórum Argentino de Jornalismo (FOFEA), o setor de entretenimento emprega cerca de 150 mil pessoas, numa população de 44 milhões. A descrição ainda aponta que, no ano de 2017, a geração de receitas para a economia vizinha foi de quase 5 bilhões de dólares. Os argentinos apostam 1 milhão de pesos (R\$ 88,7 mil) todos os dias nos mais variados jogos. Lá, a regulamentação do setor é de responsabilidade de cada província (GAMES..., 2017). Os cassinos argentinos mais famosos localizam-se na capital, Buenos Aires e na tríplice fronteira, que abarca as cidades de Puerto Iguazú, a brasileira Foz do Iguaçu e a paraguaia Ciudad Del Este.

No Uruguai, segundo a *Dirección Nacional de Loterías e Quinielas* (DNLQ), foi registrado no ano de 2017 o montante de 809 milhões de dólares gerados em apostas. O número representa 1,3% do PIB uruguaio naquele ano. Boa parte das casas são geridas pelo governo nacional, a *Dirección General de Casinos*, mas também há empreendimentos nas mãos da iniciativa privada. O cassino do Hotel Enjoy Conrad, em Puntadel Este, litoral uruguaio, é considerado o maior e mais luxuoso da América do Sul, do qual, lucrou sozinho US\$ 83.9 bilhões em 2017 (GAMES..., 2018).

Durante mais de 300 anos, o Brasil, na condição de possessão portuguesa, esteve subjogado as leis deste país. Até o início do século passado, era proibida a exploração de jogos de azar em Portugal. Nos anos 1920, o governo de Portugal começa a desenvolver um outro olhar a respeito. O Decreto nº 14.643, de 1927, elucida o olhar de uma sociedade que, mesmo após séculos de tentativas de repressão, concluiu-se que não conseguira eliminar o jogo da sociedade:

Afigurou-se aos poderes constituídos a necessidade de regulamentar o jôgo, como sendo o meio de reduzir ao mínimo os abusos que se estavam cometendo e várias tentativas se esboçaram nesse sentido. O jôgo era um facto contra o qual nada podiam já as disposições repressivas. Mas os interesses políticos dos Governos partidários mostraram-se sempre um óbice invencível às tentativas esboçadas e ia a final cair-se nos mesmos abusos [sic]. (PORTUGAL, 1927)

Com esta legislação, o governo passa a tolerar o jogo. Contudo, a legislação é bem rígida e há um ambiente de incerteza em questão a renovação das concessões. A situação torna-se favorável de fato quando Portugal passa a ver a grande potencialidade turística atrelada a esta indústria de entretenimento, algo que seus vizinhos europeus já haviam enxergado no século passado. O Decreto-Lei nº 422, de 1989 enfatiza:

A disciplina actual do jogo consagra algumas soluções que carecem ser adaptadas às alterações de natureza sócio-económica verificadas nos últimos anos e, fundamentalmente, à função turística que o jogo é chamado a desempenhar, designadamente como factor favorável à criação e ao desenvolvimento de áreas turísticas.[...]

Como principais inovações, acentua-se a responsabilidade das concessionárias pela legalidade e regularidade da exploração e prática do jogo concessionado e melhoram-se as condições para uma exploração rentável, factor que beneficia, designadamente, a animação e equipamento turístico das regiões, bem como a respectiva promoção nos mercados interno e externo [sic]. (PORTUGAL, 1989)

Com uma população de aproximadamente 10,3 milhões de habitantes (EUROSTAT, 2019), Portugal recebeu mais de 12 milhões de turistas estrangeiros no ano de 2018, segundo o *site* Jornal de Negócios (VARZIM, 2019). Já o Brasil, com 208,5 milhões de moradores (BRASIL, 2018), acolheu apenas 6,6 milhões de viajantes internacionais (DEUTSCHE... apudG1). O caminho lusitano para a legalização da atividade colaborou para esta projeção turística. Hoje, Portugal possui o maior cassino da Europa, o Casino Estoril, um complexo que além dos jogos, reúne restaurantes, salas de espetáculo, galeria de arte e apresentações musicais. (CASINO...)

No Brasil, há um projeto de lei em tramitação no Senado Federal, de autoria do senador Ciro Nogueira (PP-PI) e que dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional, define quais são os jogos de azar, como são explorados, autorizações, destinação dos recursos arrecadados, define as infrações administrativas e os crimes em decorrência da violação das regras concernentes à exploração dos jogos de azar. (BRASIL, 2014).

Requer vultosa distinção o modo com que a PLS aborda a matéria ao justificar a legalização do jogo “levando em consideração o aspecto histórico-cultural e a relevância de sua função social para o país” e que “os jogos de azar existem, sempre existiram e vão continuar existindo porque apostar, fazer uma “fezinha”, contar com a sorte, é um traço histórico-cultural do comportamento de quase todos os povos do planeta desde os primórdios” (BRASIL, 2014). Isto posto, é axiomático a mudança de visão, frente ao Decreto-Lei nº 9215/46, pois, enquanto esta condena a prática, baseando-se em entendimentos morais, o projeto reconhece que o jogo existe desde as primeiras civilizações, sempre existirá e que, ademais, o país pode obter grande vantagem econômica.

De acordo com a PLS 186/2014, em seu artigo 3º, são passíveis de exploração no Brasil os seguintes jogos de azar, dentre outros previstos no regulamento, os jogos praticados em cassinos-resorts, jogos eletrônicos, bingos, apostas eletrônicas e jogo do bicho. O artigo 5º

narra que a exploração de jogos de azar compete mediante outorga das unidades federativas, competindo as mesmas regular, normatizar e fiscalizar os estabelecimentos autorizados. A exceção fica por conta dos cassinos, que ficaria a cargo da União, segundo o artigo 17 da proposta. (BRASIL, 2014)

O projeto exige da pessoa jurídica interessada, ser constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, comprovar capacidade econômica e financeira, comprovar qualificação técnica e regularidade fiscal em relação aos tributos e contribuições de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, impõe que, em seu quadro, não deve possuir sócios, diretores, gerentes, administradores e/ou procuradores com maus antecedentes. (BRASIL, 2014)

As infrações administrativas, em caso de aprovação, iriam de advertência, multas, apreensão dos instrumentos, suspensão parcial ou interdição e cancelamento de autorização, a depender da gravidade da transgressão. (BRASIL, 2014)

De maneira geral, o PLS nº 186 consegue abraçar praticamente todas as modalidades de jogos e um ponto interessante é que esta presta-se a abrir espaço para que novas sejam incluídas no futuro. É elogiável também o dispositivo que veda os funcionários das casas de jogos de participarem das apostas no local de trabalho, bem como o pagamento dos colaboradores depender do lucro que o estabelecimento obtiver. Merece igual destaque a vedação de acesso a empréstimos e benefícios fiscais destas empresas.

Todavia, é reparável que muitos pontos deixam dúvidas em virtude da superficialidade com que são tratadas, a exemplo da tributação, órgão específico responsável pelo licenciamento, regras de operação e fiscalização e o controle de pessoas viciadas. O projeto é indiferente ao não mencionar pessoas terceiramente ligadas aos estabelecimentos, como fornecedores de equipamentos componentes e pessoas que trabalham com programação para jogos eletrônicos, entre outros.

Similarmente, é imprecisa a robustez que ela se aplicaria para buscar coibir a ilegalidade e os delitos que possam vir atrelados. No capítulo relacionado aos crimes, apenas três fatos são tipificados e as penas decorrentes são extremamente brandas.

Atualmente, o projeto de lei encontra-se pronto para deliberação do Senado Federal, após passar por desarquivamento (SENADO..., 2019). Todas as discussões e ementas visando a robustecer positivamente e corrigir devidas falhas só tenderá a engrandecer.

3 A LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

O maior desafio para que a indústria de jogos seja legalizada e regulamentada no Brasil vem do seu próprio povo. A sociedade brasileira é pesadamente castigada pela moléstia da corrupção e o cidadão teme que a indústria dos jogos seja mais um aborrecimento para o Poder Público, em virtude da grande quantidade de dinheiro que circula nestes ambientes e da carga negativa que esta atividade possui.

Mas, em pleno século 21, com os jogos legalizados em aproximadamente $\frac{3}{4}$ do planeta, não podemos continuar com uma legislação septuagenária que nega este lazer ao cidadão, composta de hipocrisia e desprovida de qualquer argumento técnico-jurídico que justifique a sua proibição, enquanto a atividade ilícita toma conta, através de uma massa de trabalho explorada e alimentando-se, entre outros, de viciados.

Fazendo uma análise do artigo 50 da Lei de Contravenções Penais, não é abarcado o turfe, considerado esporte de elite, mas que também constitui-se como jogo de azar. Já o artigo 51 da mesma lei de contravenções proíbe as loterias sem autorização legal de funcionarem. O curioso é que duas décadas depois, o Estado concede a si próprio a posição de único detentor de explorar a atividade.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 9215/46 tem com base em argumentos fracos e meros dogmas filosóficos, teológicos e utópicos. Usa-se de apelação moral e religiosa, em um país que se considera laico desde a Constituição de 1891 e de recurso repressivo presente na consciência dos povos cultos, apesar de países desenvolvidos caminharem em direção contrária.

Antes de debatermos os inúmeros aspectos que uma eventual legalização ocasionaria, é fundamental debruçarmos diante da lei fundamental e suprema de nossa nação: A Constituição Federal, norma-mãe de todo o ordenamento jurídico do Brasil e guardiã dos direitos de seus cidadãos.

A Constituição de 1988 tem como garantias fundamentais o direito à liberdade, à livre iniciativa, à vida privada, bem como o lazer e a livre concorrência (BRASIL, 1988). Por outro lado, não há dispositivo constitucional que proíba expressamente o estabelecimento de empresas de jogos, ficando a vedação sujeita apenas a uma norma infraconstitucional. O cidadão brasileiro tem sua liberdade e iniciativa própria de jogar ou não cerceada e o país perde uma modalidade de recreação e dinheiro proveniente da concorrência gerada.

No ano passado, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente o Recurso Extraordinário 966.177 (STF, 2017), que discutia a suspensão da prescrição em casos penais sobrestados em decorrência do reconhecimento de repercussão geral, à luz do novo Código de Processo Civil. O RE foi ajuizado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul em razão em razão de reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, considerado um dos mais progressistas do país, afastando a tipicidade e entendendo como inconstitucional o artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941. Conforme acórdão proferido pelo TJRS:

APELAÇÃO CRIME. JOGOS DE AZAR. ART. 50 DO DL 3.688/41. ATIPICIDADE. Conduta inserida no âmbito das liberdades individuais, enquanto direito constitucional intocável. Os fundamentos da proibição que embasaram o Decreto-Lei 9.215/46 não se coadunam com a principiologia constitucional vigente, que autoriza o controle da constitucionalidade em seus três aspectos: evidência, justificabilidade e intensidade. Ofensa, ainda, ao princípio da proporcionalidade e da lesividade, que veda tanto a proteção insuficiente como a criminalização sem ofensividade. Por outro lado, é legítima a opção estatal, no plano administrativo, de não tornar legal a atividade, sem que tal opção alcance a esfera penal. RECURSO PROVIDO. (TJRSapud STF, 2018)

A manifestação do STF referente ao recurso 966.177 foi pela possibilidade de suspensão destes processos, discricionando ao juiz de primeiro grau analisar caso a caso. Mas, a questão de mérito, que era analisar a inconstitucionalidade do artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941 não foi discutida.

Neste ano, o Partido Humanista da Solidariedade (PHS) ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 563, com a finalidade de que o STF declare o artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941 e o Decreto-Lei nº 9.215/1946 como não recepcionados pela Constituição de 1988, uma vez que, segundo o partido, estas duas leis afrontam diversos direitos e princípios constitucionais. (STF, 2019)

A legalização dos jogos de azar não costuma ser objeto de conversa no cotidiano dos cidadãos. Mas, a cada ocasião que uma casa de apostas clandestina é “estourada” pela polícia e noticiada em veículos de informação, surgem discussões sobre o tema: Quais os benefícios que a legalização dos jogos traria ao Brasil? Quais os aspectos negativos que a prática poderia ocasionar ao país?

O Instituto Jogo Legal, a Associação Brasileira de Bingos, Cassinos e Similares (ABRABINCS) e o Boletim de Notícias Lotéricas (BNL) são entidades não governamentais de referenciano quesito defesa da regulamentação das casas de jogos no Brasil. Estas entidades produzem estudos e pesquisas a respeito – sendo estas fontes, as únicas bases para pesquisas e produções de trabalhos acadêmicos –, conscientizar a sociedade a respeito dos benefícios da

atividade regulamentada e a criação de um marco regulatório para estas atividades em colaboração com os poderes públicos competentes.

Segundo essas entidades, a legalização dos cassinos traria grandes oportunidades para o Brasil, como geração de empregos e renda para os trabalhadores, lazer para a população em geral, tributos para o Estado, aquecimento do turismo e desenvolvimento de regiões turísticas.

Um estudo elaborado pela ABRABINCS demonstra que o impacto da geração de empregos seria grandioso, pois, além das vagas geradas diretamente pelos próprios cassinos, surgiriam outras oportunidades em cadeia nas áreas de alimentação, entretenimento, cultura, turismo regional, produtos variados (máquinas, uniformes, materiais de limpeza e construção, mobiliário etc.), serviços (táxi, segurança, advocacia, marketing, contabilidade, entre outros) e tecnologia.

O Instituto Jogo Legal fez um levantamento numérico onde estimou que o total de empregos diretos seria em torno de 557.800 postos de trabalho, distribuídos entre 400.000 para jogo do bicho, 120.000 para as casas de bingo e 37.800 para os cassinos. A geração de empregos indiretos – levanto em conta o índice do BNDES de 0,94 emprego para cada 1 emprego direto – é de 524.332 postos de emprego, totalizando mais de um milhão de empregos gerados na indústria de jogos (INSTITUTO...).

Outro ponto a ser abordado por essas entidades é a grandiosa fonte de receita que a União teria ao seu dispor, com o recolhimento devultosos tributos, sem necessitar que para isso aumente impostos em outras áreas.

Conforme o Projeto de Lei 186/2014, em tramitação no Senado Federal, vejamos como a distribuição dos recursos dar-se-iam, usando como exemplo R\$ 100,00 (cem reais) apostados:

Apostador	R\$ 56,00	Este valor corresponde aos 80%, para jogo, do valor total que são destinados para o prêmio, descontados os 30% do Imposto de Renda do ganhador.
Estado	R\$ 30,00	O valor arrecadado pelo governo é fruto do somatório do Imposto de Renda do ganhador, impostos federais, estaduais e municipais e a taxa de outorga.
Empresário	R\$ 14,00	Valor destinado para o proprietário custear suas despesas e a geração de lucros.

Fonte: Própria (2019)

Nos valores correspondentes para o Estado, além do Imposto de Renda específico para jogos, estariam inclusos: IRPJ (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica), CSLL (Contribuição

Social sobre o Lucro Líquido), PIS (Programa de Integração Social), COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e ISS (Imposto sobre serviços).

Segundo a *BloombergIndustry Market Leaders* e, baseando-se em estimativas mundiais apontadas pela Associação de Bingos e Cassinos, onde revelam que os jogos participam do PIB em proporções de 1% a 3%, faz as seguintes deduções numéricas, levando em conta que o PIB atual do Brasil é de R\$ 7,97 trilhões (ABRABINCS).

PERCENTUAL	PARTICIPAÇÃO NO PIB (R\$)	ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS (30% em R\$)
1%	≅ 79,7 bilhões	≅ 23,91 bilhões
2%	≅ 159,4 bilhões	≅ 47,82 bilhões
3%	≅ 239,1 bilhões	≅ 71,73 bilhões

Fonte: Própria (2019)

Consoante ao apresentado pela entidade, estas taxas arrecadadas pelo governo federal seriam superiores aos recolhidos com a comercialização de bebidas alcoólicas, cigarros, automóveis e combustíveis, juntos. O gráfico abaixo elucida um comparativo da arrecadação tributária destas atividades, conforme dados da Receita Federal, de dezembro de 2012 e apresentados no PLS 186/2014.

TRIBUTO	PRODUTO	VALOR (EM R\$)
IPI	Bebidas Alcoólicas	3,147 bilhões
IPI	Fumo	4,077 bilhões
IPI	Automóveis	4,126 bilhões
CIDE	Combustíveis	2,736 bilhões

Fonte: Própria (2019)

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (Contratuh) deu parecer favorável à descriminalização e informou que especialistas indicam que a legalização pode gerar arrecadação de R\$ 15 bilhões a R\$ 20 bilhões por ano. Alexandre Sampaio, presidente da Federação Brasileira de Alimentação e Hotelaria (FBAH), em entrevista ao portal Mercado & Eventos, afirma que a legalização dos jogos de azar “é o caminho mais certo para que o Brasil supere esta grave crise econômica e retome o caminho do desenvolvimento econômico” (SEBRAE, 2016)

Apesar do forte embasamento favorável a legalidade das casas de jogos no Brasil, devemos reconhecer que existem opiniões contrárias a legitimidade desta prática. Mesmo dotando de pouca relevância jurídica, não podemos ignorar a forte questão moral e religiosa que ronda o desestímulo à jogatina. As leis devem refletir a sociedade da qual elas servem e a grande missão do Poder Legislativo é representar os anseios de seu povo na elaboração de normas jurídicas. Apesar do número de cristãos, maior corrente religiosa do país, passar de 86% da população brasileira (IBGE, 2010), existe um consenso por parte das pessoas mais esclarecidas que a religião a qual professa e os dogmas que a compõe é algo de sua intimidade. É compreensível que na década de 1940, a Igreja fosse altivamente presente na vida das pessoas, tendo o poder até de influenciar a decretação de uma lei. Mas, manter uma proibição ainda com este argumento em pleno ano de 2019 é inquietante.

Alguns membros de instituições religiosas já se manifestaram ao respeito do descabimento desta lei na sociedade vigente. Podemos verificar um trecho do artigo de um representante da Igreja Católica, Padre Omar Raposo, neste sentido:

Já em relação a jogos puramente de apostas, desvinculados do esporte, o homem também pode estar atrás do entretenimento, da alegria, além do inegável apelo de uma chance de ganhar dinheiro. O jogo no uso do tempo livre apenas como diversão não constitui um vício, e sua ilegalidade no Brasil não está ligada ao moralismo da Igreja. A própria Igreja promove atividades lúdicas em suas quermesses, como jogos, rifas, bingos e brincadeiras. [...]

No vício, o homem extrapola o tempo livre, abandona gradualmente o tempo de produção e inicia uma trajetória degradante. Mas isso não é algo inerente ao jogo. É algo da condição humana que tem que ser trabalhado individualmente. É importante que o homem saiba priorizar as suas ações e equilibrar o uso do tempo entre trabalho e lazer de forma construtiva, já que a má regulação do tempo afeta a qualidade de suas relações familiares e sociais. (RAPOSO apud INTELIGÊNCIA..., 2013, p. 56-57)

Parte de denominações Cristãs Protestantes também partilham do entendimento que a legislação septuagenária está em desacordo com o mundo atual. É o que traça o Pastor Mozart Noronha, da Igreja Luterana:

No Brasil, por exemplo, o Jogo do Bicho é ilegal, embora seja praticamente igual ao jogo legal oferecido nas casas lotéricas. Nesse quadro, a Igreja Luterana não se dispõe a fazer oposição a um jogo permitido pelas autoridades governamentais. Como é de se notar, a Igreja caminha *pari passu* com as decisões tomadas no âmbito de Estado, ao mesmo tempo em que não abre mão dos princípios que consolidaram a instituição desde o seu nascimento. Na medida em que o Estado é também Ministro de Deus na terra, a promulgação de atos por lei conduziria a Igreja Luterana a acatar a decisão estatal no entendimento da necessidade de respeito das duas esferas,

a secular e a religiosa. (NORONHA apud INTELIGÊNCIA..., 2013, p. 59-60)

Infere-se que, segundo os sacerdotes listados acima, não há mais coerência do Poder Público manter a proibição sob argumentos religiosos, uma vez que além da laicidade do Estado brasileiro, as próprias denominações religiosas estão dando um outro olhar ao jogo, não mais como moral e pecaminoso, mas como algo que vem ofertar lazer e entretenimento a sociedade, ficando cada um responsável por exercê-la de maneira responsável e equilibrada.

Uma das refutações mais fortes contra a legalização seria o favorecimento de Lavagem de Capitais e Sonegação Fiscal, devido a grande movimentação de dinheiro que ocorre nestes locais. Infelizmente, o crime organizado no Brasil é tão robusto, que consegue fazer-se presente até nas esferas estatais. Por conta da incapacidade da administração pública de manter-se imune a tal, a sociedade imagina que ela não daria conta de fiscalizar algo tão grandioso, como os cassinos e as casas de bingo e do bicho, espalhadas pelo país.

Contudo, se analisarmos com precisão, o crime nunca precisou de legalidade para existir. Quiçá, a condição de ilicitude do jogo pode até ter contribuído para as atividades criminosas. Afinal, uma atividade totalmente livre de tributação é extremamente vantajosa para os delituosos, pelo lucro auferido.

Lamentavelmente, a inchada máquina pública brasileira possui uma visibilidade pessimista com relação a controle e fiscalização da aplicabilidade da lei, sendo daí a brecha para que os cassinos se tornassem “lavanderias” de dinheiro. Entretanto, pedimos *venia* para o raciocínio abaixo:

Também não é verdadeira a afirmação de que o Estado não tem condições de controlar e fiscalizar estas operações. A Caixa controla, on-line de Brasília, mais de 34 mil terminais instalados em 12 mil lotéricas em mais de 4,5 mil municípios. A Receita Federal tem um dos sistemas de controle do Imposto de Renda mais competentes do mundo e a Justiça Eleitoral controla 420 mil urnas eletrônicas e divulga o resultado das eleições em apenas 5 horas. Ou seja, com a tecnologia de ponta brasileira disponível, o argumento de que essas atividades poderiam ser mais propícias à lavagem de dinheiro se legalizadas não é válido. [...]

Portanto, é imperativo que a sociedade discuta a necessidade de legalização dessas modalidades para retirá-las das mãos dos operadores ilegais. [...] Cabe aos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, discutir a possibilidade de enfrentar a questão da criação de um marco regulatório legal para a atividade do jogo no Brasil, a exemplo de outros países, que o acolheram no seu sistema jurídico, pois perceberam que existindo demanda “alguém” vai prestar o serviço. (JOSÉ, 2013)

Decerto que os acontecimentos com a política criam na sociedade sentimentos de pessimismo, desconfiança e dúvidas com relação a capacidade do Poder Público em funcionar

como deve. Mas, a sequência acima mostra que quando a administração pública quer, consegue funcionar corretamente.

A lavagem de capitais é suscetível de acontecer em várias formas: depósitos em pequenas quantidades, transferências para contas *off-shores*, aberturas de empresas de fachada, compra de objetos valiosos etc. Portanto, a prática de branqueamento de capitais independe da existência legal, ilegal ou da inexistência dos cassinos.

Apesar de dar a impressão que a jogatina lícita no Brasil seria uma das formas mais fáceis de “lavar” dinheiro, Olavo Sales da Silveira, presidente da ABRABINCS, refuta este pensamento ao alegar que não seria vantajoso para o transgressor, visto que a tributação dos cassinos ficaria em torno de 30%, em caso de aprovação do projeto de lei 186/2014.

Além do mais, prêmios acima de R\$ 10.000,00 seriam notificados são COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), conforme resolução 25/2013, do referido órgão, o que dificultaria a sonegação de tributos. (COAF, 2013)

Outro ponto a ser discutido e talvez o mais delicado, por afetar diretamente uma pessoa, seria um aumento de viciadas no jogo, bem como despertar o vício em indivíduos que possuem pré disposição para tal e desenvolver compulsividade em apostar. O jogo patológico, chamado de ludomania, popularmente conhecido como "vício em jogar", se refere ao “comportamento de persistir em jogar recorrentemente apesar de consequências negativas ou do desejo de parar. ” (EDUCALINGO). A patologia encontra-se na Classificação Estatística Internacional de Doenças sob o código F63.0 (MEDICINA...).

Pela sua posição de ilegalidade no ordenamento jurídico pátrio, os ludopatas vivem a margem da sociedade, pois não uma política de acolhida a estas pessoas. Assim, sempre encontrarão maneiras de alimentar seu vício, porque o mercado ilegal está em todo lugar.

A repercussão do jogo patológico sobre a saúde dos indivíduos no Brasil, ainda não é mensurada de maneira apropriada. Não há estudos suficientes que dêem subsídios para orientar políticas públicas para enfrentar a realidade local, que pode ser diversa da experiência de outros países. Os dados epidemiológicos sobre jogo patológico, por exemplo, provêm de levantamentos internacionais, não havendo no País estudo de prevalência na população. As informações sobre a população brasileira são escassas, originadas de estudos com jogadores que procuram tratamento. (OLIVEIRA; SILVEIRA; SILVA, 2008.)

Observando o texto acima, entende-se que o problema não é o vício em si, mas a falta de estrutura de pesquisa para buscar a prevenção e o tratamento dos viciados. Se a proibição resolvesse o problema do vício, estaríamos livres há mais de 70 anos. Contudo, o problema existe, e o Estado precisa atentar-se a tal.

Partindo do princípio que para eliminar vícios sociais, o Poder Público deve proibir determinada atividade, ressalto que o alcoolismo está presente em 4,2% da população brasileira (CISA, 2018), portanto deveria-se banir a bebida alcoólica do país. Mas, essa não é a lógica correta a ser seguida, porque as empresas de bebidas teriam grandes prejuízos, o governo não arrecadaria tributos provenientes e porque o percentual de alcoólatras é pequeno em relação ao número total de pessoas que consomem bebida alcoólica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente artigo possibilitou uma ampla perspectiva em relação aos jogos de azar e sua indústria na modalidade privada ilegal e estatal no Brasil, ao analisar os antecedentes históricos de uma época em que os cassinos eram permitidos no país, os motivos da proibição e a força do mercado ilícito atual. A corrente pesquisa também lançou um olhar além de nossas fronteiras, observando quais governos pelo mundo permitem o livre exercício de jogar aos cidadãos,— bem como uma formação dessa indústria empreendedora de entretenimento, ao analisar nossos vizinhos sul-americanos – e constatou o forte aspecto teológico-religioso que cerca as nações onde a prática é proibida. Buscou-se um exame minucioso a respeito do Projeto de Lei que visa regulamentar a atividade do jogo, em tramitação no Senado Federal e defrontar quais benefícios o Brasil ganharia com a legalização dos jogos de azar e uma resposta a eventuais problemas poderiam vir atrelados em caso de regulamentação da prática.

Ao construir este estudo, constatou-se que o Brasil está na retaguarda em comparação aos seus vizinhos e ao mundo ocidental, no tocante a temática. O mercado ilegal existe, sendo o jogo um ato que sempre existirá, independentemente de seu lugar no ordenamento jurídico pátrio e das tentativas estatais de cerceamento, através de sua máquina fiscalizadora falha, pois é uma atividade intrínseca do ser humano. Assim, o comércio será sempre alimentado pelas pessoas, principalmente pelos viciados, proporcionando aos contraventores grandiosos lucros e a vantagem de estarem isentos de encargos de natureza trabalhista e tributária.

Ainda sob esta ótica, faz-se interessante sublinhar que o artigo de lei abordado acima faz parte do rol do Capítulo VII do Decreto-Lei em pauta, do qual é intitulado “Das Contravenções Relativas à Polícia de Costumes”, algo antiquado para os tempos atuais. A constatação é reforçada ao ler o preâmbulo da legislação supracitada, onde a justificativa para tal carece de completa robustez jurídica, utilizando-se de argumentos como moral, bons

costumes e tradição religiosa em um país que, desde a primeira Constituição republicana ao fim do século XIX, declara-se como laico.

Ao longo da pesquisa, apurou-se que, apesar de uma eventual legalização na atividade ter grandes chances de sucesso, – devido a uma eventual abertura de milhares de postos de trabalho e arrecadação fiscal de bilhões de reais pelos entes federados, oriundos dos lucros das casas de jogos e do impacto turístico no entorno destas –, é necessário um debate com cautela, visando uma análise dos dois lados da moeda, uma vez que a indústria dos jogos de azar movimentava muito dinheiro. O PLS é falho em alguns aspectos, como a terminologia vaga da definição de Jogos de Azar, onde provocaria insegurança jurídica, ao proporcionar abrangência de definições; tributação, onde deixa a compreensão genérica e inutilizar valores como forma de incentivo ao mercado; e as sanções, onde o projeto não elucida órgãos responsáveis, a vigilância dentro dos estabelecimentos, políticas de segurança para a prevenção de infrações administrativas e penais e penas muito brandas em caso de violação da lei.

Contudo, suplantando esses percalços, concluiu-se ser indiscutível o ganho econômico do qual o Brasil se beneficiaria, a exemplo da Argentina e do Uruguai, onde bilhões e milhões de dólares, respectivamente, geram-se nos cassinos, ambientes que são um complexo de entretenimento, abarcando além das mesas de roletas, cartas e *slot machine*, bares, restaurantes, apresentações artísticas e musicais, integradas a hotéis, em linhas gerais, e de Portugal, que tratou o caso com repressão durante séculos, mas avaliando que era impossível coibir a prática, passou a olhar como um grande potencial turístico.

O grande desafio do Brasil em legalizar e regulamentar algo tão complexo é a fiscalização. Em virtude da onerosa carga tributária em nosso país, inúmeros produtos de consumo como cigarros, bebidas alcoólicas, equipamentos eletrônicos etc, possuem um gigante mercado à margem da lei, onde tem a vantagem de serem consumidos em massa pela população, já que são vendidos a preços mais acessíveis. Afirmar que, com a legalização dos jogos de azar, o Estado brasileiro está preparado para reprimir as casas de jogos ilegais talvez seja utópico. Mas, este transtorno pode ser resolvido com uma tributação equilibrada, estimulando o empreendedor a compreender que trabalhando na legalidade é mais vantajoso para si e um aparelhamento de fiscalização robusto, para assim, sufocar as possibilidades de abertura e manutenção de casas ilícitas e/ou sonegação de tributos e lavagem de capitais.

Dada a importância do assunto, em virtude das dificuldades econômicas do Estado brasileiro em equilibrar suas contas e em respeito ao livre arbítrio, livre iniciativa, liberdade econômica e direito ao lazer, governo e sociedade precisam refletir a respeito, pois trata-se

desde a individualidade do cidadão até a hipocrisia do governo em explorar jogos de azar, através das Loterias, mas proibindo que esta atividade econômica seja exercida pelos cidadãos. A grande verdade é: Esta legislação não se encaixa nos dias atuais.

A legalização é um caminho inevitável. O Brasil tem grande potencial turístico para tal. Resta a sociedade pensar como regulamentar e saber tirar proveito das vantagens econômicas provenientes do jogo.

ANEXOS

ANEXO A – ORIGEM DE ALGUMAS MODALIDADES DE JOGOS DE AZAR

EVENTO	DATA DE ORIGEM	REGIÃO DE ORIGEM
Astrálogo	≅ 3.600 a. C.	Oriente Médio
Gamão	≅ 3.000 a. C. (predecessor) 1743 (moderno)	Oriente Médio Reino Unido
Loteria	Século I	Império Romano
Xadrez	Século VII	Índia
Cartas de Baralho	Século X	China
Dama	Século XII	França
Corrida de Cavalos	Século XVI	Reino Unido
Roleta	Século XIX	França
Poker	Século XIX	Estados Unidos
Bingo	1880-1900	Reino Unido

Fonte: PACKEL, Edward. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=8w2nHm-sZ-QC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>

**ANEXO B – LEI Nº 3.987, DE 2 DE JANEIRO DE 1920 (REORGANIZA OS
SERVIÇOS DA SAUDE PUBLICA)**

Art. 14. Aos clubs e casinos das estações balnearias thermaes e climatericas poderá ser concedida autorização temporaria para a realização dos jogos de azar em locais próprios e separados, mediante as seguintes condições:

§ 1º Prévia licença da autoridade respectiva.

§ 2º Na autorização deverão ser discriminados o prazo da concessão, a natureza dos jogos de azar permitidos, as medidas de localização por parte dos agentes da autoridade, condições de admissão nas salas de jogo, as horas de abertura e de encerramento, a taxa de 15 % devida e a maneira de cobrar-a.

§ 3º Nas salas do jogo só poderão ter entrada pessoas maiores.

§ 4º A autorização poderá ser cassada, em caso de inobservancia das clausulas preestabelecidas, a pedido justificado do Conselho Municipal, ou quando assim o entender o poder publico, sem que aos concessionarios assista direito a qualquer indemnização.

§ 5º Cada club ou casino que obtiver a autorização, seja ou não organizado em sociedade, terá como responsaveis um gerente e um director.

§ 6º Uma vez licenciados e sujeitos á taxa de 15 % os clubs e casinos poderão funcionar sem que incidam nas disposições das leis penaes relativas ao jogo.

**ANEXO C – DECRETO-LEI Nº 3.688, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941 (LEI DE
CONTRAVENÇÕES PENAIS)**

CAPÍTULO VII

DAS CONTRAVENÇÕES RELATIVAS À POLÍCIA DE COSTUMES

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 moveis e objetos de decoração do local.

§ 1º A pena é aumentada de um terço, se existe entre os empregados ou participa do jogo pessoa menor de dezoito anos.

§ 2º Incorre na pena de multa, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quem é encontrado a participar do jogo, ainda que pela internet ou por qualquer outro meio de comunicação, como ponteiro ou apostador.

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

- a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte;
- b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;
- c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.

[...]

Art. 58. 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.

**ANEXO D – DECRETO-LEI Nº 9.215, DE 30 DE ABRIL DE 1946 (PROÍBE A
PRÁTICA OU EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR EM TODO O TERRITÓRIO
NACIONAL)**

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, e

Considerando que a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal;

Considerando que a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a êsse fim;

Considerando que a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro é contrária à prática e à exploração e jogos de azar;

Considerando que, das exceções abertas à lei geral, decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes;

Considerando que as licenças e concessões para a prática e exploração de jogos de azar na Capital Federal e nas estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas foram dadas a título precário, podendo ser cassadas a qualquer momento:

DECRETA:

Art. 1º Fica restaurada em todo o território nacional a vigência do artigo 50 e seus parágrafos da Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.688, de 2 de Outubro de 1941).

Art. 2º Esta Lei revoga os Decretos-leis nº 241, de 4 de Fevereiro de 1938, n.º 5.089, de 15 de Dezembro de 1942 e nº 5.192, de 14 de Janeiro de 1943 e disposições em contrário.

Art. 3º Ficam declaradas nulas e sem efeito tôdas as licenças, concessões ou autorizações dadas pelas autoridades federais, estaduais ou municipais, com fundamento nas leis ora, revogadas, ou que, de qualquer forma, contenham autorização em contrário ao disposto no artigo 50 e seus Parágrafos da Lei das Contravenções penais.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

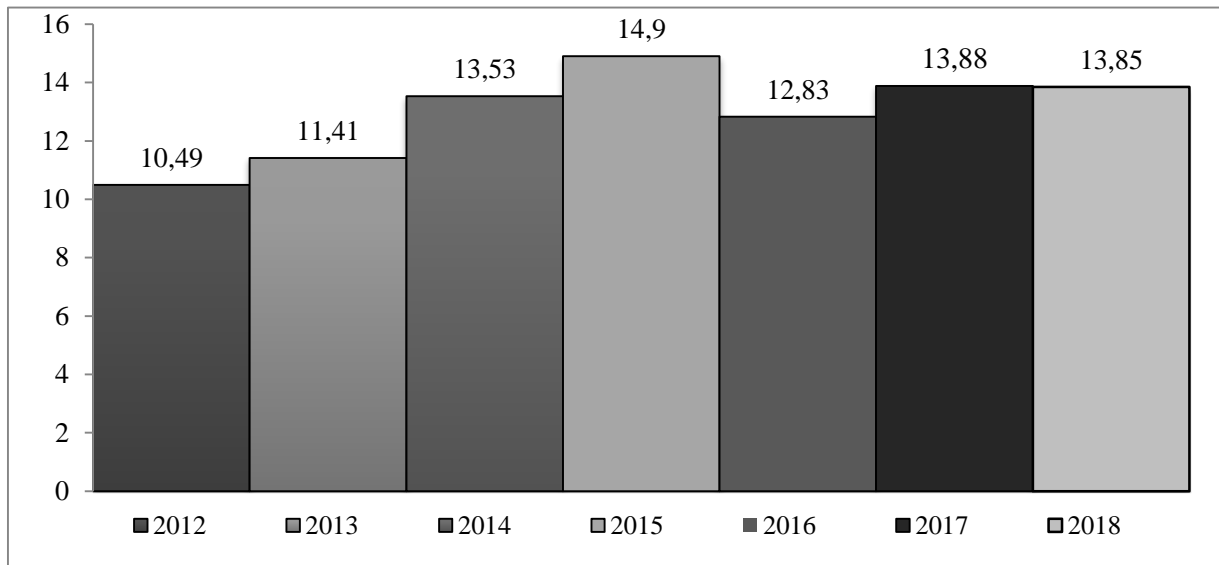
Rio de Janeiro, em 30 de Abril de 1946, 125º da Independência e 58º da República.

ANEXO E – MAPA MÚNDI DOS PAÍSES ONDE OS JOGOS DE AZAR SÃO PERMITIDOS (EM ESCURO)



Fonte: ABRABINCS. Disponível em: <<http://abrabincs.com/projeto>>

**ANEXO F – ARRECADAÇÃO DAS LOTERIAS DA CAIXA ECONÔMICA
FEDERAL (EM R\$ BILHÕES)**



Fontes:

Loterias | Caixa. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/Downloads/loterias-relatorios-anuais/sorte-em-numeros-por-2017.pdf>>.

BNL – Boletim de Notícias Lotéricas. Disponível em: <<http://www.bnldata.com.br/arrecadacao-das-loterias-caixa-sofre-queda-de-02-em-2018/>>.

**ANEXO G – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 186, DE 2014 (DISPÕE SOBRE A
EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL)**

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional.

Art. 2º Fica autorizada, nos termos desta Lei e de seu regulamento, a exploração de jogos de azar em todo o território nacional em reconhecimento ao seu valor histórico-cultural e à sua finalidade social para o País.

CAPÍTULO II

DOS JOGOS DE AZAR

Art. 3º São considerados jogos de azar, entre outros:

- I – jogo do bicho;
- II – jogos eletrônicos, vídeo-loteria e vídeo-bingo;
- III – jogo de bingo;
- IV – jogos de cassinos em resorts;
- V – jogos de apostas esportivas on-line;
- VI – jogo de bingo on-line; e
- VII – jogos de cassino on-line.

[...]

CAPÍTULO III

DA EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

Art. 5º Os jogos de azar serão explorados por meio de autorização outorgada pelos Estados e pelo Distrito Federal, observadas as disposições desta Lei e de seus regulamentos.

Parágrafo único. Os Estados e o Distrito Federal são os responsáveis por regular, normatizar e fiscalizar os estabelecimentos autorizados para a exploração dos jogos de azar no âmbito dos seus respectivos territórios, observado o disposto nesta Lei.

Art. 6º A autorização para explorar jogos de azar somente será outorgada às pessoas jurídicas que comprovarem:

- I – capacidade técnica para o desempenho da atividade;
- II – regularidade fiscal em relação aos tributos e contribuições de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- III – idoneidade financeira.

[...]

Seção III

Dos cassinos

Art. 16 É permitida, mediante autorização dos Estados e do Distrito Federal, a exploração dos jogos de azar em cassinos por pessoas jurídicas previamente credenciadas pelo órgão a ser designado pelo Poder Executivo Federal.

Parágrafo único. Entende-se por cassino o prédio ou espaço físico utilizado para exploração dos jogos de azar.

Art. 17 Compete ao órgão do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 16 desta Lei a regulamentação, o controle e a fiscalização dos cassinos.

Art. 18 As pessoas jurídicas interessadas na abertura de cassinos promoverão o credenciamento prévio perante o órgão do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 16 desta Lei.

Parágrafo único. É da competência exclusiva do órgão do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 16 desta Lei decidir pelo credenciamento de interessados, que os habilitará à autorização estadual ou do Distrito Federal para o efetivo exercício das atividades de que trata o art. 16 desta Lei.

Art. 19 É vedado às empresas autorizadas a explorar jogos de azar em cassinos transferir a exploração e os direitos ligados à respectiva autorização, salvo nas condições a serem determinadas na regulamentação.

[...]

Art. 23 A pessoa jurídica interessada em explorar jogos de azar em cassinos deverá preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – ser constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País;

II – comprovar capacidade econômica e financeira;

III – comprovar qualificação técnica; e

IV – regularidade fiscal em relação aos tributos e contribuições de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

[...]

Art. 24 É vedado aos dirigentes e aos funcionários das empresas autorizadas a explorar jogos de azar em cassinos:

I – participar nos jogos de azar que explorem;

II – ter sua remuneração, ou qualquer parcela de sua remuneração, calculada sobre o movimento das apostas.

Art. 25 É vedado às empresas autorizadas a explorar jogos de azar em cassinos:

I – fazer empréstimos ou financiamentos, sob qualquer forma, seja em moeda nacional ou estrangeira, seja em valores convencionais que as representem;

II – ter acesso a benefícios fiscais; e

III – receber empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras oficiais.

CAPÍTULO IV

DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

[...]

Art. 27 São competentes para a fiscalização da exploração dos jogos de azar os órgãos designados pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Parágrafo único. O órgão do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 16 desta Lei também é competente para a fiscalização dos cassinos.

Art. 28 Caberá ao órgão fiscalizador aplicar as seguintes sanções administrativas, segundo a gravidade da falta cometida, mediante o devido processo legal, garantido o contraditório e a ampla defesa:

I – advertência;

II – multa simples;

III – multa diária;

IV – apreensão dos instrumentos, documentos e demais objetos e componentes destinados ao funcionamento das máquinas e instalações;

V – suspensão parcial ou total das atividades, mediante interdição do estabelecimento; e

VI – cancelamento de autorização.

§ 1º As multas serão fixadas entre os valores de, no mínimo, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e, no máximo, R\$ 100.000,00 (cem mil reais), por infração, conforme tabela divulgada no regulamento desta Lei.

§ 2º Os valores das multas estão sujeitos à revisão anual, segundo critérios estabelecidos no regulamento.

§ 3º Para a fixação do valor da multa serão considerados, cumulativa ou alternativamente, dentre outros critérios, os seguintes:

I – a primariedade do infrator;

II – a gravidade da falta frente aos efeitos gerados, ou que possam gerar, perante terceiros;

III – a reincidência em infração da mesma natureza; e

IV – a contumácia na prática de infrações administrativas.

§ 4º As multas podem ser aplicadas cumulativamente com outras penalidades.

§ 5º A multa diária será mantida e cobrada até que seja corrigida a ocorrência que deu causa a sua aplicação, não podendo ultrapassar o prazo máximo de sessenta dias, após o qual será aplicada a pena de suspensão das atividades desenvolvidas, por prazo não superior a trinta dias.

§ 6º Não sendo sanada a ocorrência, nos prazos do § 5º deste artigo, sobrevirá o cancelamento da autorização.

§ 7º A penalidade de multa também se aplica às pessoas físicas que, na qualidade de sócios ou encarregados da administração do estabelecimento, tenham praticado, em face da atividade, atos ilícitos em detrimento do regime legal dos jogos de azar ou concorrido direta ou indiretamente para o cometimento das infrações a esta Lei.

Art. 29 A empresa e seus dirigentes respondem civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular da exploração dos jogos de azar.

CAPÍTULO V

DOS CRIMES E DAS PENAS

Art. 30 Explorar jogo de azar sem autorização legal:

Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.

Art. 31 Fraudar, adulterar ou controlar resultado de jogo de azar ou pagar seu prêmio em desacordo com a lei:

Pena – detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

Art. 32 Permitir o ingresso de menor de dezoito anos em recinto destinado a jogo de azar:

Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

[...]

Art. 37 Ficam revogados o Decreto-Lei nº 6.259 de 10 de fevereiro de 1944; os arts. 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais); e o Decreto-Lei nº 9.215 de 30 de abril de 1946.

REFERÊNCIAS

ABRABINCS. **Por “moral e bons costumes”, há 70 anos Dutra decretava fim dos cassinos no Brasil.** Disponível em: <<http://abrabincs.com/fatos-historicos>>. Acesso em: 05 out. 2018.

ABRABINCS. **Projeto.** Disponível em: <<http://abrabincs.com/projeto>>. Acesso em: 05 out. 2018.

ANDRADE. Maria Cecília Albernaz Lins Silva De. **A Germania de Tácito: Tradução e Comentários.** 2011. 118 f. Dissertação (Mestrado em Letras Clássicas)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=8w2nHm-sZ-QC>>. Acesso em: 198 mai. 2019.

BÍBLIA, N. T. MATEUS. IN **BÍBLIA. Português.** Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/mt/27>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

BNL, Boletim de Notícias Lotéricas. **Arrecadação das Loterias Caixa sofre queda de 0,2% em 2018.** Disponível em: <<http://www.bnldata.com.br/arrecadacao-das-loterias-caixa-sofre-queda-de-02-em-2018/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 04 mai. 2019

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 847, de 11 de outubro de 1890.** Promulga o Código Penal. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º204, de 27 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências [sic]. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0204.htm>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 241, de 4 de Fevereiro de 1938.**Dispõe sobre o impôsto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos casinos-balneários, e dá outras providências [sic]. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-241-4-fevereiro-1938-350951-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 267, de 28 de Fevereiro de 1967.** Dispõe sobre as sociedades de capitalização e dá outras providências [sic]. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0261.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.688, de 03 de outubro de 1941.** Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 04 set. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.866, de 23 de outubro de 1942.** Dispõe sobre a aplicação do art. 50 do decreto-lei n.º 3.688, de 3 de outubro de 1941. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4866.htm>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 04 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 9.215, de 30 de abril de 1946.** Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 3.987, de 02 de janeiro de 1920.** Reorganiza os serviços da Saúde Pública (sic). Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 7.291, de 19 de dezembro de 1984.** Dispõe sobre as atividades da equídeocultura [sic] no País, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7291.htm>. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 8.672, de 06 de julho de 1993.** Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências (revogado). Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8672-6-julho-1993-349784-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; [...]. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2014**. Portal do Senado Federal, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805>>. Acesso em: 05 nov. 2018

CANTON, Ana Maria. **A Rede Lotérica no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_redeloterica.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2019.

CASINÒ DI VENEZIA. Disponível em: <<https://www.casinovenetia.it/en>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

CISA, Centro de Informações sobre Saúde e Álcool. **Relatório Global sobre Álcool e Saúde - 2018**. Disponível em: <<http://www.cisa.org.br/artigo/10049/relatorio-global-sobre-alcool-saude-2018.php>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

COAF, Conselho de Controle de Atividades Financeiras. **Resolução COAF Nº 25, de 16 de Janeiro de 2013**. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-coaf-25-2013.htm>>. Acesso em: 06 out. 2018.

EUROSTAT. **Population: (demography, populationandprojections)**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/population-demography-migration-projections/statistics-illustrated>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

GAMES MAGAZINE BRASIL. **Negócio de jogos de azar na Argentina gera R\$ 19.500 milhões**. 2017. Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/mundo/2017/4/18/negocio-jogos-azar-argentina-gera-19500-milhes-1984.html>>. Acesso em: 08 out. 2018.

GAMES MAGAZINE BRASIL. **Mercado de jogos uruguaio registra ascensão em 2017**. 2018. Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/mundo/2018/2/16/mercado-jogos-uruguaio-registra-ascenso-2017-6815.html>>. Acesso em: 08 out. 2018.

G1. **O que afasta os turistas estrangeiros do Brasil?**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/02/16/o-que-afasta-os-turistas-estrangeiros-do-brasil.ghtml>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

GUIMARÃES, Valéria Lima. **Muito além de uma questão moral: Reflexões sobre a proibição do jogo de azar e seus impactos nas organizações políticas e empresariais brasileiras.** Revista Inteligência Empresarial, Rio de Janeiro, n. 37, p. 37 – 44, 2013. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=38>>. Acesso em: 30 maio. 2018.

HEMMING, John. **Ouro Vermelho: a conquista dos índios brasileiros.** Tradução de Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em: <https://books.google.com.br/books/about/Ouro_Vermelho_A_Conquista_dos_%C3%8Dndios_Br.html?hl=pt-BR&id=pwfw3bCtpbsC&output=html_text&redir_esc=y>. Acesso em: 15 abr. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas do Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/pdf/Pag_203_Religi%C3%A3o_Evang_miss%C3%A3o_Evang_pentecostal_Evang_nao%20determinada_Diversidade%20cultural.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2019.

INSTITUTO JOGO LEGAL: **Nossa Causa “Jogo legal, ganham o Estado e a sociedade”.** Disponível em: <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Conteudo/NossaCausa>>. Acesso em: 05 out. 2018.

JOSÉ, Maghno. **Instituto Jogo Legal.** Disponível em: <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Noticia/62>>. Acesso em: 06 out. 2018.

LEISTER FILHO, Adalberto. O Globo. **Clubes devem faturar mais com patrocínio de apostas do que com a Caixa, dizem especialistas.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/esportes/clubes-devem-faturar-mais-com-patrocinio-de-apostas-do-que-com-caixa-dizem-especialistas-23887620>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

LOTÉRIAS | CAIXA. **Repasses Sociais e Relatórios Anuais.** Disponível em: <<http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repasses-sociais/>>. Acesso em: 01 mai. 2019.

MÁQUINA, do Esporte. **Lei aprova liberação de apostas esportivas no Brasil.** Disponível em: <https://maquinadoesporte.uol.com.br/artigo/lei-aprova-liberacao-de-apostas-esportivas-no-brasil_36104.html>. Acesso em: 15 ago. 2019.

MEDICINA NET. **CID 10 - F63.0 - Jogo Patológico.** Disponível em: <http://www.medicinanet.com.br/cid10/5458/f630_jogo_patologico.htm>. Acesso em: 27 mar. 2019.

MELLATI, Julio Cezar. **Corrida de Toras.** Artigo publicado originalmente na Revista de Atualidade Indígena, Ano I, nº 1, Brasília: FUNAI, 1976. Disponível em: <<http://www.juliomelatti.pro.br/artigos/a-toras.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

OLIVEIRA, M. P. M. T. de; SILVEIRA, D. X. da; SILVA, M. T. A. **Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública.** Revista de Saúde Pública, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003489102008000300022&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 18 mai. 2019.

PACKEL, Edward. **The Mathematics of Games and Gambling.** 2 Ed. The Mathematical Association of America. 2006. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=8w2nHm-sZ-QC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em 19 mar. 2019.

PAIXÃO. Dario Luiz Dias. **A história do Jogo: razões dos governos para a sua regulamentação.** Portal BNL Data. Disponível em: <<http://bnldata.com.br/a-historia-do-jogo-razoes-dos-governos-para-a-sua-regulamentacao/>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

POKER STARS. **Origens do Cassino.** Disponível em: <https://www.pokerstarscasino.com/br/guide/casino-origins/?no_redirect=1>. Acesso em: 17 abr. 2019.

PORTUGAL. **Decreto n.º 14.643, de 03 de dezembro de 1927.** Regulamenta os Jogos de Fortuna ou Azar. Diário da República Eletrónico [sic], Lisboa. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/678719>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 422, de 02 de dezembro de 1989.** Reformula a Lei do Jogo. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=242&tabela=leis&ficha=1&pagina=1>. Acesso em: 21 mai. 2019.

RAPOSO. Padre Omar. **Descanso, júbilo e entretenimento A posição da Igreja em relação aos jogos de azar e ao uso do tempo livre.** Revista Inteligência Empresarial, Rio de Janeiro, n. 37, p. 55- 57, 2013. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=29>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

REVISTA INTELIGÊNCIA EMPRESARIAL. **O tempo livre como ativo econômico: Um jogo entre o lícito e o ilícito.** Rio de Janeiro, n. 37. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/66945622-12-tempo-livre-como-ativo-economico-luiz-wilson-pina-21-o-fim-da-hipocrisia-boni-jose-bonifacio-de-oliveira-sobrinho.html>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

SEBRAE. Turismo. **Jogos de Azar: Prós e Contras da Legalização.** Disponível em: <[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/15e323beba-c3af4facdb5a4357663b62/\\$File/6068.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/15e323beba-c3af4facdb5a4357663b62/$File/6068.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2018.

SILVA, Alessandro Ventura Da. **Contribuição para uma história do jogo no Brasil.** Revista Inteligência Empresarial. Rio de Janeiro, RJ, n. 37, p 28-35. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=29>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

SUSEP. Superintendência de Seguros Privados. **Capitalização.** Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/planos-e-produtos/capitalizacao>>. Acesso em: 19 out. 2018.

STF. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 966.177 RS.** Relator: Ministro Luiz Fux. DJ: 06 de julho de 2017. Portal do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4970952>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

TERRA. **MP proíbe bingos e máquinas caça-níqueis no País.** 2004. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI270900-EI1194,00-MP+proibe+bingos+e+maquinas+cacaniqueis+no+Pais.html>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

VARZIM, Tiago. Jornal de Negócios. **Portugal bate novo recorde com 12,76 milhões de turistas em 2018.** Disponível em: <<https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/turismo--->>

lazer/detalhe/portugal-bate-novo-recorde-com-1276-milhoes-de-turistas-em-2018>. Acesso em: 14 abr. 2019.

WEGUELIN, João Marcos. **O Rio de Janeiro Através dos Jornais: O Jogo do Bicho**. UOL. Disponível em: <<http://www1.uol.com.br/rionosjornais/rj04.htm>>. Acesso em: 08 mai. 2019.