

UNIABEU CENTRO UNIVERSITÁRIO  
NOEMIA DE ALBUQUERQUE CHRISTINO

**A PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL: UM ESTUDO  
SOBRE A SUA HISTÓRIA E A ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº  
186/2014 QUE VIABILIZA A REGULAMENTAÇÃO À LUZ DO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

NILÓPOLIS  
2020.2

NOEMIA DE ALBUQUERQUE CHRISTINO

A PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL: UM ESTUDO  
SOBRE A SUA HISTÓRIA E A ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº  
186/2014 QUE VIABILIZA A REGULAMENTAÇÃO À LUZ DO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

Trabalho de Conclusão de Curso, em  
formato de artigo, apresentado como  
requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Direito, do Curso de Direito,  
da UNIABEU Centro Universitário.

Orientador: Professor Leonardo Rodrigues Coelho Monteiro

NILÓPOLIS

2020.2

NOEMIA DE ALBUQUERQUE CHRISTINO

A PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL: UM ESTUDO  
SOBRE A SUA HISTÓRIA E A ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº  
186/2014 QUE VIABILIZA A REGULAMENTAÇÃO À LUZ DO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

Trabalho de Conclusão de Curso, em  
formato de artigo, apresentado à Banca  
Examinadora como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel em Direito,  
do Curso de Direito, da UNIABEU Centro  
Universitário.

Tendo sido aprovado em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2020.

BANCA EXAMINADORA

---

UNIABEU Centro Universitário

---

UNIABEU Centro Universitário

---

UNIABEU Centro Universitário

Dedico este trabalho ao meu esposo Cristiano,  
pois ele foi fundamental para que se tornasse  
possível este momento.

## AGRADECIMENTOS

- Agradeço primeiramente a Deus por ter me guiado, me dado saúde, força, foco e mantido a minha fé, para que eu não desistisse e chegasse até aqui.
- Ao meu esposo Cristiano, que me apoiou em todos os momentos, que cuidou dos nossos filhos enquanto eu estudava e produzia o meu trabalho de conclusão de curso. Que suportou todo o meu estresse e minhas crises de ansiedade durante esses cinco anos. Sem ele eu não teria conseguido.
- Aos meus filhos, eles foram a minha maior fonte de inspiração. Quando a Giovanna, minha filha primogênita, tinha apenas três meses de vida, eu olhei pra ela e pensei: preciso ser um exemplo para a minha filha. Daí, eu decidi voltar a estudar e realizar um sonho antigo de concluir meu nível superior no curso de Direito. Quando eu estava cursando o sexto período, descobri uma gestação inesperada e fora de hora. Fiquei em choque, diversas vezes pensei em desistir, achei que seria impossível seguir em frente com dois filhos pequenos. Mas, Deus em sua infinita bondade e sempre agindo na minha vida de forma positiva e abundante, me fez enxergar que esse filho que estava a caminho seria o estímulo que eu precisaria para chegar ao final e foi. Thomás, meu filho caçula, era o que faltava na minha vida, para me fazer acreditar no quão forte eu sou e que jamais se tornaria um obstáculo no meu caminho.
- Aos professores que passaram pela minha vida acadêmica, que lecionaram com maestria e em especial ao meu professor orientador, que teve competência e paciência de sanar minhas dúvidas e aceitou o tema do meu trabalho.
- Aos amigos que fiz na faculdade, pela paciência, parceria e que de uma certa forma colaboraram nos cinco anos que vivi ao lado deles para este momento. Em especial, deixo aqui toda a minha gratidão ao meu amigo Anderson, por me enviar materiais de estudos e me dar força para que eu acreditasse no meu tema. Não poderia esquecer da minha amiga Laís, que passou várias madrugadas em claro ao meu lado, na batalha desse trabalho e a minha amiga Gabriela, que mesmo sendo tão nova me ensinou muita coisa, foi a minha luz ao longo da faculdade, sempre acreditou no meu potencial, me impulsionava para caminhar em frente, mesmo sabendo das minhas limitações e bloqueios, nunca desistiu de mim.
- Por fim, agradeço aos meus pais, que nessa longa caminhada, me viram sorrir por cada nota máxima, mas também viram muitos choros, pois a vida acadêmica não é fácil, mas sempre acreditaram na minha capacidade e vontade vencer.

## **A PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE A SUA HISTÓRIA E A ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 186/2014 QUE VIABILIZA A REGULAMENTAÇÃO À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

Noemia de Albuquerque Christino<sup>1</sup>

### **RESUMO:**

No Brasil, a exploração dos jogos de azar foi definitivamente proibida com o advento do Decreto-Lei 3.688/1941 - Lei das Contravenções Penais. Ou seja, há 79 anos que a prática da exploração desses jogos se tornou ilegal, mas a realidade atual do país é outra. Embora os jogos de azar sejam expressamente proibidos por lei, eles continuam sendo explorados, só que de forma clandestina. Sendo assim, não há justificativa para a proibição, já que esta se mostrou ineficaz. Desta forma, o presente artigo, busca abordar a história dos jogos de azar no Brasil, esclarecer quais os jogos que são permitidos, bem como quais os jogos que são definidos em lei como proibidos, expor os pontos positivos e negativos com a manutenção da proibição, por força da Lei das Contravenções Penais. No entanto, o objetivo central é analisar os prós e contras do Projeto de Lei (PL) nº186/2014, proposto pelo Senador Ciro Gomes, que já tramita no Senado Federal, viabilizando uma possível legalização para a prática destes jogos à luz do ordenamento jurídico brasileiro. O fato é que os jogos de azar são uma realidade no Brasil e vêm sendo explorados durante anos de forma ilegal. A população criou um costume e demonstra uma grande vontade em torno dessa prática. Porém, os jogos continuam sem uma regulamentação e a população aguarda na perspectiva da garantia da liberdade individual.

**Palavras chave:** Jogos de Azar; Contravenção Penal; Projeto de Lei; Legalização; Liberdade.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Desenvolvimento; 2.1. A origem dos jogos de azar; 2.1.1 A teoria da probabilidade; 2.1.2 Os primeiros cálculos probabilísticos; 2.2 Os jogos de azar no Brasil; 2.3 As diferenças entre crime e contravenção penal; 2.3.1 Crime; 2.3.2 Contravenção penal; 2.4 O Projeto de Lei nº 186/2014, que viabiliza a regulamentação dos jogos de azar no Brasil; 2.4.1 Análise das propostas mais relevantes do Projeto de Lei nº 186/2014; 2.4.2 A visão positiva do Projeto de Lei nº 186/2014; 2.4.3 A visão negativa do Projeto de Lei nº 186/2014; 3. Conclusão. Referências

---

<sup>1</sup> Breve currículo do aluno.

## INTRODUÇÃO

Estima-se, através da apuração de estudos e pesquisas históricas, que as primeiras aparições de jogos de azar na sociedade surgiram por volta de 3.000 a.C. Desde então, as jogatinas nunca mais deixaram de existir, pois os povos das mais diversas origens continuaram praticando reiteradamente vários tipos de jogos, não somente com o interesse de ganhar algo de valor financeiro, mas também como forma de diversão.

O assunto jogos de azar se torna um debate muito polêmico a partir do momento em que é possível identificar um caráter ambíguo por parte do Estado com relação ao tema. O posicionamento controvertido se dá uma vez que, no Brasil, alguns jogos de azar são tipificados como ilícitos e outros jogos bem semelhantes não são tipificados no mundo jurídico, sendo assim, estes são autorizados e têm livre passe para serem explorados.

Neste contexto, é preciso identificar qual é o conceito de jogos de azar, para desvendarmos os preconceitos e diferenciações feitas em torno destes. Para efeitos penais, ele foi definido como sendo o jogo em que o ganho ou a perda dependem de forma exclusiva ou principalmente do fator “sorte” do apostador.

De um outro giro, a proibição dos jogos de azar no território brasileiro foi implementada com o Decreto-Lei 3.688/41 – Lei das Contravenções Penais. Os jogos de azar classificados como ilícitos na referida lei são ilícitos de pequena gravidade, e conseqüentemente não são passíveis de exploração, como por exemplo os bingos, caça-níqueis, jogo do bicho, entre outros. No entanto, embora a lei proíba a exploração desses jogos, na prática não é isso que acontece. Volta e meia é possível se deparar com noticiários explanando que a Polícia Civil ou até mesmo a Polícia Federal “estourou” casa que funcionava de forma clandestina, como estabelecimento ilegal de exploração de jogos de azar, como vídeo bingo cheio de máquinas caça-níqueis ou bingo permanente. Também não é muito difícil de encontrar nas cidades algum anotador de jogo do bicho para fazer uma “fezinha”. Ou seja, os jogos criminalizados continuam

acontecendo debaixo dos olhos das autoridades e a população continua praticando, só que de forma clandestina.

Sob a mesma perspectiva, existem os jogos estatizados como a LOTOFÁCIL, LOTOMANIA, QUINA, MEGA SENA e vários outros. Estes são explorados pelas famosas casas Lotéricas espalhadas pelas cidades do Brasil, com a autorização da União. É muito comum receber uma “cantada” de um operador de caixa para apostar na sorte com o troco que sobra de uma conta que você foi pagar na loteria mais próxima da sua casa. No final de ano, várias pessoas correm e fazem filas enormes nas portas das lotéricas para apostar na MEGA SENA da virada. Com essas apostas, as loterias arrecadam vultosas somas e fazem o repasse de uma certa porcentagem para a União.

Ocorre que, no momento atual, a jogatina criminalizada continua ocorrendo de forma desordenada no Brasil enquanto aguarda alguma lei que a regule e finalmente a retire da ilegalidade. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro Jogo Legal (IJL, 2014), tal prática arrecadava em torno de 19,9 bilhões, enquanto os jogos estatizados arrecadavam 13,5 bilhões. Ou seja, os jogos ilegais movimentam um valor muito maior do que os jogos que são controlados pelo Governo através da Caixa Econômica Federal.

Afinal, tanto os jogos ilícitos quanto os autorizados são jogos de azar com a mesma finalidade, que tem como principal fonte a sorte do jogador para sair vitorioso em cada partida. Sendo assim, não é plausível que o Estado autorize alguns e criminalize outros. Torna-se notório que a proibição ocorre, em termos, por conveniência das partes beneficiadas, surgindo a partir desse ponto os diversos aspectos controvertidos, polêmicos e duvidosos.

Neste sentido, o presente trabalho visa abordar a existência de uma solução pacífica para todas as controvérsias, que seria a possível legalização dos jogos de azar criminalizados. Existe desde 2014 o Projeto de Lei nº 186/14, proposto pelo Senador Ciro Nogueira, buscando a regulamentação de tais jogos para deixarem de atuar na ilegalidade. O referido projeto, em 2018, foi reprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Atualmente encontra-se no Plenário do Senado Federal pronto para Deliberação. Na futura pauta serão analisadas todas as propostas para a regulamentação, que, se



forem aprovadas, irão legalizar a prática dos jogos de azar em todo território nacional.

Outro aspecto relevante que se tem com a legalização dos jogos de azar é o impacto positivo que trará para vários setores no país. Tais como o desenvolvimento da economia, o desenvolvimento do turismo, o crescimento de empregos, além dos tributos cobrados em decorrência dos jogos, que poderiam ser repassados para serem investidos nas áreas da educação, saúde, esporte, cultura e diversos outros setores que ainda são carentes de investimentos. Benefícios estes que gerariam riquezas e alavancariam o Brasil, equiparando-nos aos países desenvolvidos, que hoje já têm os jogos de azar regulamentados dentro de seus territórios.

Por fim, cabe ressaltar que, para a eficácia da regulamentação desses jogos, o Governo precisará investir na fiscalização minuciosa da prática destes, para que a legalização não venha manchar a reputação do país com a corrupção sorrateira.

Neste trabalho científico a metodologia aplicada é da análise bibliográfica, apoiando-se na contribuição de autores de livros e artigos, além da pesquisa na legislação brasileira em vigor e na jurisprudência.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1. A ORIGEM DOS JOGOS DE AZAR**

O jogo de azar é uma atividade que sempre esteve inserida na história da humanidade, engana-se quem acredita que tal prática é advinda do homem moderno, pois estudos comprovam a sua existência nas mais antigas civilizações.

No início do século XX, foi descoberto por arqueólogos um dos jogos de azar mais antigo de toda a história, chamado de talli, mais conhecido como jogo do osso. Tal descoberta se deu na antiga civilização Suméria, que dominava a região da Mesopotâmia, aproximadamente entre 3.500 e 2.500

a.C. O jogo encontrado consistia em um grupo de dados praticado com astrágalos (ossos de animais), muito semelhante ao formato de uma pirâmide. Estes ossos tinham diferentes desenhos de símbolos tralhados em cada face, levando a crer que, provavelmente, as mais diversas e possíveis combinações desses símbolos formariam uma proporção em que se definiria o vencedor.

Note o que diz Gianella:

[...] a mitologia grega recorreu a um gigantesco jogo de dados para explicar o que hoje chamamos Big Bang. Três irmãos, através de dados, partilharam o Universo: Zeus ganhou os céus, Poseidon os mares e Hades, o perdedor, tornou-se o senhor dos infernos. (Gianella, 2003, p. 38).

Outra grande descoberta arqueológica, capaz de revelar o quão antigo é a pratica desses jogos de azar, ocorreu na antiga civilização Egípcia. Foi encontrado na tumba do faraó Tutankhamon, que vivei no Egito Antigo por volta de 1.300 a.C., um complexo jogo de tabuleiro com dados com formas de hastes. A aposta consistia em um bem ou uma promessa.

Na Roma Antiga, o desfecho destes jogos podia ser trágico. Eles costumeiramente praticavam o jogo de dados chamado “razar”, em que alguns participantes apostavam até as suas últimas posses. Aqueles jogadores que já tinham perdido todos os seus bens de valores, muitos deles devido ao vício compulsivo, apostavam a sua própria liberdade, tornando-se assim escravos de seus oponentes.

Como pode-se observar, praticamente todas as civilizações, tais como os sumérios, gregos, egípcios, siberianos e polinésios, em algum momento praticaram atividades das mais variadas formas de entretenimento que, com o passar do tempo, dariam vida aos jogos de azar atuais.

### **2.1.1 A TEORIA DA PROBABILIDADE**

Por probabilidades entendemos que: é “[...] o ramo da matemática que pretende modelar fenômenos não determinísticos, isto é, aqueles fenômenos em que o ‘acaso’ representa um papel preponderante.” (VIALI, 2008, p.143).

A principal ferramenta para a comprovação da teoria da probabilidade é o “acaso”, segundo a referida autora:

[...] um conjunto de forças, em geral, não determinadas ou controladas, que exercem individualmente ou coletivamente papel preponderante na ocorrência de diferentes resultados de um experimento ou fenômeno. (VIALI, 2008, p. 144).

O acaso está inserido de forma tão natural ao nosso cotidiano, que muitas vezes não conseguimos percebê-lo. Quando compramos algum eletrônico, não temos a certeza de quanto tempo irá durar a sua vida útil. Note também que, ao arremessarmos um dado, por exemplo, não temos como saber previamente qual das seis faces irá apontar, o mesmo acontece com a brincadeira de lançar uma moeda pro alto. O acaso ocorre na medida em que é impossível de prever o que acontecerá. Desta forma, é possível relacionar os jogos de azar ao acaso, pois ao apostar em qualquer tipo de jogo o apostador não tem a certeza de que sairá vencedor nem perdedor, levando-o ao fator “sorte”.

Como nos primeiros momentos, os jogos de azar foram elaborados tão somente para passar o tempo e também como diversão, não existia a ideia de que, usando as técnicas de enumerações das probabilidades, poderiam chegar ao fator determinante para se obter vitória, de acordo com o que diz: “[...] mera enumeração das possibilidades de se obter um dado resultado no jogo, não havendo preocupação probabilista exata.” (SILVEIRA, 2001, s/p).

Por este motivo, os jogos de azar, quando criados, não foram pensados para serem reduzidos de forma matemática, de imediato.

### 2.1.2 OS PRIMEIROS CÁLCULOS PROBABILÍSTICOS

Estudiosos italianos dos séculos XV e XVI como Pacioli (1445 - 1517), Tartaglia (1499-1557) e Cardano (1501-1576) realizaram os primeiros cálculos de probabilidades. Estes concluíram estudos que comparavam as frequências de ocorrências dos eventos, o que chegaria a uma estimativa de chances para ganhar nas partidas de jogos de azar. Porém, se limitaram aos casos concretos, sem fazer embasamentos teóricos (SILVEIRA, 2001).

Pacioli se dedicou ao estudo do problema conhecido como “o *problema dos pontos*” apresentando a seguinte problematização: em um jogo composto

por dois participantes, vence aquele que conseguir somar primeiro seis pontos. Supondo que, em algum momento antes de chegar ao fim, o jogo fosse interrompido e um dos participantes tivesse atingido cinco pontos, enquanto o outro apenas três. De que forma o prêmio seria dividido? Neste contexto, ele propôs que o prêmio fosse dividido levando em consideração o número proporcional da pontuação de cada um. Pacioli, publicou em 1494, na sua grandiosa obra, que o deixou reconhecido à época, chamada de *Summa de arithmetica, geometria, proportioni e proportionalità* ou simplesmente *Sunna*, uma “solução” incorreta para a tal problemática (VIALI, 2008; KATZ, 2009).

Segundo Coutinho (2007), o problema dos pontos pode ter sido a grande fonte de inspiração que motivou outros pensadores da época Renascentista como Tartaglia e Cardano ao desenvolvimento do estudo dos cálculos probabilísticos.

Em 1556, o matemático Tartaglia, ao publicar a sua obra chama *General Trattato*, afirmou que a solução encontrada por Pacioli para o problema dos pontos estava errada. Conforme Katz (2009):

Enquanto que, Cardano em 1663, publicou a obra *Liber de Ludo Alae* “[...] que buscava permitir a tomada de boas decisões nos problemas de jogos de azar encontrados naquela época.” (COUTINHO, 2007, p.52). Cardano era um jogador antigo e sua obra pode ser interpretada como um verdadeiro manual de jogos de azar (TODHUNTER, 1965). Viali (2008), entende que ele foi o pioneiro “[...] a introduzir técnicas de combinatória no cálculo dos casos possíveis de um evento e também a considerar a probabilidade de um evento como a razão entre o número de casos favoráveis e o número de casos possíveis.” (p. 147). No entanto, a autora salienta que este matemático limitou-se “[...] a casos concretos de jogos de azar principalmente o de dados. (p. 147).

## 2.2 OS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

A história da prática dos jogos de azar no Brasil iniciou-se no Rio de Janeiro com chegada da Família Real Portuguesa, no século XX, mais precisamente no ano de 1808:

[...] a história social da prática dos jogos de azar no Rio de Janeiro tem como primeiro marco importante a transferência para o Brasil da Corte Real Portuguesa, liderada pelo Regente D. João VI, em 1808 como decorrência das disputas entre ingleses e franceses pelo controle político-econômico, no episódio que ficou conhecido como Bloqueio Continental. (MELLO, 2017, p.27).

A Corte Real trouxe os seus mais variados costumes para o país, um deles foi os jogos de salão, bem como os de roleta, cartas, dados etc.

O Rio de Janeiro, que fora escolhido como Distrito Federal após a proclamação da República, foi se transformando. Devido à mudança de regime, crescia economicamente na medida em que se reestruturava socialmente, até se adequar aos novos padrões daquela época.

A cidade do Rio de Janeiro, especialmente, o centro político das agitações que marcaram a mudança do regime, experimentou profundas transformações que, em seu conjunto, redefiniram a função econômica da região e tornaram a sua estrutura social mais complexa. [...] Seguindo estas características especiais assumidas pela vida econômica e social do Rio de Janeiro, como que acompanhando a dinâmica de suas transformações mais gerais, opera-se na cidade uma rápida expansão das atividades relacionadas aos jogos de azar. (MELLO, 20017, p. 52)

Com a passagem no tempo, na Década de 1840 surgiram as primeiras loterias do Império no Rio de Janeiro, um novo modelo de apostas. (MELLO, 2017, p. 33). As loterias se expandiram tão rápido entre as décadas de 1850 até 1880 que logo apareceram as requisições de licença para a venda de loterias legais junto à Câmara Municipal, mas somente em 1960 que foram criados os estabelecimentos próprios para as loterias (MELO, 2017, p. 30).

No Bairro de Vila Isabel, zona norte do Rio de Janeiro, foi fundado o primeiro Jardim Zoológico do país, no ano de 1888, por João Baptista Vianna Drummond, também chamado de Barão de Drummond. O Zoológico foi pensado com o objetivo de oferecer lazer, passeios e as mais variadas formas de entretenimento, como bailes e grandes espetáculos, além da possibilidade de fazer apostas em jogos como bilhar, carteadado, pelota e muitos outros. No entanto, somente em 1892 que o Barão criou o “jogo dos bichos”. Vale lembrar que era bem diferente do jogo do bicho atual. Foi elaborado com a estratégia de atrair um número maior de público ao Zoológico e aumentar a arrecadação com as vendas dos ingressos (DAMATTA; SOÁREZ, 1999, p. 66).

Foram inaugurados ante-ontem 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 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. No próximo domingo o público lá encontrará diversos divertimentos e jogos infantis. Está em construção uma grande sala destinada a bailes populares. (JORNAL DO COMÉRCIO, 1892).

De acordo com Magalhães (2005, p. 30), aquele ambiente animado e agradável que oferecia lazer e entretenimento aos visitantes estava prestes a acabar, pois ganhava de forma rápida o *status* “antro de jogatina”.

Já nesta época, surgiram os primeiros indícios de proibição da prática de exploração dos jogos de azar. Em 1892, o Delegado Auxiliar preparou um relatório expondo que a exploração de tais jogos constituía conduta delitiva, o documento continha:

Ao Dr. 2º delegado dirigiu ontem o Dr. Chefe de Polícia o seguinte ofício:

No empenho de procurar atrair concorrência de visitantes ao Jardim Zoológico, solicitou o seu diretor para certo recreio público licença, que lhe foi concedida pela polícia, em vista da feição disfarçadamente inocente que da simples primeira descrição do divertimento parecia se deduzir. Entretanto, posta em prática essa diversão, se verifica que tem ela o alcance de verdadeiro jogo, manifestamente proibido. Os bilhetes expostos à venda contêm a esperança puramente aleatória de um prêmio em dinheiro, e o portador do bilhete somente ganha o prêmio, se tem a felicidade de acertar com o nome a espécie do animal que está erguido no alto de um mastro.

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. (JORNAL DO COMÉRCIO, 1892)

Desde modo, as práticas de exploração dos jogos de azar ficaram proibidas, causando um grande conflito de interesses. Uma vez que o Estado começou a interferir na vida do particular e na liberdade de escolha da população sobrepondo seus interesses camuflados, surgiu

[...] um emaranhado de leis redundantes e prolixas que mais serviam aos interesses daqueles empresários e seus recursos protelatórios [...] pela atuação quase sempre rigorosa da polícia relatada em inúmeras cartas dos chefes de polícia aos prefeitos da cidade... (MELLO, 2017, p. 57).

Devido a proibição das atividades dos jogos de azar, o país passou por um longo e amargo período em que os jogos eram explorados de forma clandestina devido à ineficiência da repressão. Tão somente na década de 20, no Governo de Epitácio Pessoa, o Poder Executivo notou a necessidade de regularizar os jogos visando acabar com a ilegalidade da prática, e, de certa

forma, oferecer segurança jurídica às pessoas que gostavam de jogar, bem como aos empreendedores.

As “casas de tavolagem” eram proibidas desde o Império. Em 1920, o presidente Epitácio Pessoa decidiu liberar os cassinos, mas só nas estâncias balneárias, climáticas e de águas. O imposto do jogo custearia o saneamento básico no interior do Brasil. (SENADO, 2016)

A década de 1930 foi o auge dos jogos de azar no país. Houve um grande aumento na prática desses jogos e um crescimento considerável pelos investidores na exploração destes devido à regulamentação consagrada pelo ex-presidente. O sucesso foi tanto que esta década ficou conhecida como “*a era de ouro dos cassinos*”. No Governo de Getúlio Vargas, foram inaugurados cerca de setenta cassinos. As noites do Rio de Janeiro se tornaram badaladas pelo mais alto nível da sociedade, atraindo aqueles que procuravam por divertimento nos salões mais luxuosos dos cassinos, tais como o famoso Cassino da Urca, o Cassino Copacabana Palace Hotel e o Cassino Atlântico. Estes estabelecimentos tornaram-se famosos não só pela jogatina, mas também pelos grandes espetáculos, shows e apresentações de artistas reconhecidos mundialmente, tornando-se referência cultural no país e no exterior (MELLO, 2017, p. 133).

Getúlio Vargas criou o Decreto-Lei nº 241 de 04 de Fevereiro de 1938, que regulamentou as práticas dos jogos de azar em todo o território nacional, bem como estabeleceu novos critérios, com o repasse de parte dos lucros obtidos com a exploração dos jogos para o Estado.

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

DECRETA:

Art. 1º O imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal dos casinos- balnearios, a que se referem as instruções de 4 de março de 1935, da antiga Diretoria Geral da Fazenda Municipal e o disposto no n. 80 do decreto legislativo municipal n. 122, de 14 de novembro de 1936, é, para cada um deles, desdobrado em duas partes: a primeira, fixa para cada trimestre do ano, a segunda proporcional ao número de mesas de jogo em funcionamento.

§ 1º A primeira parte do imposto é fixada em 9, 10, 11 e 12 contos de réis diários, respectivamente, nos 1º, 2º, 3º e 4º trimestres do ano.

§ 2º A segunda parte do imposto é calculada á razão de 250\$000 por mesa de jogo que funcionar em cada sessão diária.

§ 3º No imposto acima está incluída a taxa de serviços municipais, sujeito, entretanto, ainda, o casino ao pagamento do imposto de licença para localização de estabelecimento.

§ 2º A segunda parte do imposto é calculada á razão de 250\$000 por mesa de jogo que funcionar em cada sessão diária.

§ 3o No imposto acima está incluída a taxa de serviços municipais, sujeito, entretanto, ainda, o casino ao pagamento do imposto de licença para localização de estabelecimento.

Art. 2o Da renda líquida apurada, depois de deduzidos os encargos da Inspetoria de Fiscalização e a quota de um terço da renda bruta a título de licença especial de funcionamento, será deduzida a percentagem de 10 %, que competirá à Polícia Civil do Distrito Federal, podendo o prefeito utilizar-se, a seu critério, da de 20 % para subvenções a instituições de assistência social e fomento do turismo. (BRASIL, 1938)

Ocorre que em 1941 foi publicado o Decreto-Lei nº 3688/41 – Lei das Contravenções penais, proibindo os jogos de azar no país.

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

[...]

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

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

[...]

§ 4º Equiparam-se, para os efeitos penais, a lugar acessível ao público:

[...]

b) o hotel ou casa de habitação coletiva, a cujos hóspedes e moradores se proporciona jogo de azar;

c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realiza jogo de azar;

d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino. (BRASIL, 1941)

Nesse contexto, a autorização motivada pela “*era de ouro dos cassinos*” estava ameaçada devido a vigência da Lei das Contravenções Penais. No entanto, Vargas criou o Decreto-lei nº 4.866, de 23 de Outubro de 1942, que estabeleceu novas regras para o artigo 50 da Lei das Contravenções Penais, que dizia: “Artigo único. O disposto no artigo 50 do decreto-lei nº 3.688 de 3 de outubro de 1941, não se aplica aos estabelecimentos licenciados na forma do Decreto-Lei nº 241, de 4 de Fevereiro de 1938.” (BRASIL, 1942).

Sendo assim, os cassinos e a exploração dos jogos de azar estavam resguardados juridicamente, podendo continuar as suas atividades normalmente. (JUSBASIL, 2018).

No entanto, o cenário foi completamente modificado com a chegada de Eurico Gaspar Dutra à presidência, em 1946. O sucessor de Getúlio Vargas seguia um conceito mais conservador, alegando à época que os jogos de azar ofendiam a moral e os bons costumes, e ordenou de imediato o fechamento de



todos os cassinos e o fim de qualquer jogo de azar no território brasileiro através do Decreto-Lei 9.215 de 30 de abril de 1946, que dizia:

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, nº 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. (BRASIL, 1946)

Após muitos anos de proibição, em 1993 o Presidente em exercício Itamar Franco sancionou a Lei nº 8672 de 06 de junho de 1993 – Lei Zico, autorizando a abertura de casas de bingos e a prática oficial de jogos de bingo no Brasil como iniciativa de arrecadar verbas para o desporto.

Art. 57. As entidades de direção e de prática desportiva, filiadas a entidades de administração em, no mínimo, três modalidades olímpicas, e que comprovem, na forma da regulamentação desta lei, atividade e participação em competições oficiais organizadas pela mesma, credenciar-se-ão na Secretaria da Fazenda da respectiva Unidade da Federação para promover reuniões destinadas a angariar recursos para o fomento do desporto, mediante sorteios de modalidade denominada Bingo, ou similar. (BRASIL, 1993)

Porém, visando dar mais transparência e estabelecer o que era permitido ser explorado, em 1998 foi aprovada a Lei Pelé (Lei nº 9.615/98), que revogou em partes a Lei Zico. (WIKIPÉDIA)

Em 2000, a Lei Pelé foi revogada e sancionada a Lei nº 9.981/00 - Lei Maguito, atribuindo a competência para a fiscalização destes jogos para a Caixa Econômica Federal.

Art. 17. O art. 59 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Art. 59. A exploração de jogos de bingo, serviço público de competência da União, será executada, direta ou indiretamente, pela Caixa Econômica Federal em todo o território nacional, nos termos desta Lei e do respectivo regulamento. (BRASIL, 2000)

Foram diversas as tentativas de legalização de jogos de azar no país. Em 2004, diante do escândalo envolvendo o ex-assessor da Casa Civil Waldomiro Diniz no vídeo em que ele foi flagrado o empresário do ramo de jogos Carlinhos Cachoeira, entre muitas outras denúncias de corrupção, o Presidente em Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a medida provisória nº 168/04, que “[...] proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas “caça-níqueis”, independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências.” (CONGRESSO NACIONAL, 2004)

Desde então, os jogos de azar estão proibidos de serem explorados em todo o território nacional e estão criminalizados pelo artigo 50 do Decreto-Lei nº 3688/41.

## **2.3 AS DIFERENÇAS ENTRE CRIME E CONTRAÇÃO PENAL**

Os jogos de azar são proibidos de serem praticados e explorados no Brasil desde 1941, com o vigor do Decreto-Lei nº 3.688/41 - Lei das Contravenções Penais. De acordo com o artigo 50 desta lei:

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.

Para entendermos melhor a tipificação desses jogos, neste capítulo serão apontadas as diferenças existentes entre os crimes as contravenções penais.

O Decreto-Lei nº 3.914 de 1941 é introdutório ao Código Penal Brasileiro e já no seu primeiro artigo aponta diferentes conceitos para crime e contravenção:

Art 1º Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.

Crime e contravenção penal são infrações penais, consideradas ofensivas, porém, cada qual com suas diferenças. O ordenamento jurídico brasileiro adotou o sistema bipartido, onde crime e delito são sinônimos. Desta forma, crime e contravenção penal são duas espécies de infrações penais distintas.

### 2.3.1 CRIME

Crime é a ação delitiva proibida expressamente por lei praticado por um ou mais agentes e que prejudica um bem juridicamente tutelado. Para cada ato delituoso será atribuído uma penalidade prevista no Código penal.

[...] Crime é o fato humano contrário à lei”;[...] “Crime é qualquer ação legalmente punível”; “Crime é toda ação ou omissão proibida pela lei sob ameaça de pena”; “Crime é uma conduta (ação ou omissão) contrária ao direito, a que a lei atribui uma pena (MIRABETE; FABBRINI, 2010, p. 81).

Segundo NUCCI (2017, p. 308), crime é “fato típico, ilícito e culpável. Culpabilidade é, ao mesmo tempo, fundamento da pena, pois elemento do crime, e limite da pena, por representar o grau de censura do fato e de seu autor”.

O crime possui três características fundamentais em seu conceito: sentido material, sentido formal e sentido analítico.

[...] no sentido material, o crime é a conduta ofensiva a um bem juridicamente tutelado, ameaçada de pena; [...] Na concepção formal, o crime é exatamente a conduta descrita em lei como tal [...] é formalmente crime a conduta proibida por lei penal, sob ameaça da aplicação da pena; O conceito analítico cuida da concepção da ciência do direito, acerca do crime, visando estudá-lo e, didaticamente, torná-lo bem compreensível ao operador de direito (NUCCI, 2017, p. 272-274).

Quanto à culpabilidade dos crimes, ela se divide em três tipos: crime doloso, culposo ou preterdoloso, de acordo com os artigos 18 e 19 do Código Penal. Os crimes também comportam o erro de tipo e erro de proibição, segundo os artigos 20 e 21 do CP.

A maior diferença ou a mais fácil de ser observada no tocante ao crime e a contravenção penal, são as penas aplicadas para cada ilícito. Em se tratando de crime, a pena máxima não pode ser superior a 40 anos, conforme o artigo 75 do CP, enquanto na contravenção a máxima não pode ser superior a 5 anos, conforme artigo 10 do Decreto 3.688/41.

O Estado tem o poder de punir o indivíduo que vem a praticar um ilícito penal através da aplicabilidade da pena, que podem ser: privativas de liberdade, restritivas de direito e multa, assim preveem os artigos 32 e 33 do CP. Após o cumprimento da pena, o agente será ressocializado.

Art. 33. A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semi-aberto ou aberto. A de detenção, em regime semi-aberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado.

§ 1º - Considera-se:

- a) regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média;
- b) regime semi-aberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar;
- c) regime aberto a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

§ 2º - As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso:

- a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado;
- b) o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semi-aberto;
- c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto.

§ 3º - A determinação do regime inicial de cumprimento da pena far-se-á com observância dos critérios previstos no art. 59 deste Código.

§ 4º O condenado por crime contra a administração pública terá a progressão de regime do cumprimento da pena condicionada à reparação do dano que causou, ou à devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais.

Por fim, temos a ação penal, que em se tratando de crime podem ser: pública condicionada ou incondicionada, ou, ainda, de iniciativa privada, conforme estabelece o artigo 100 do CP.

Cabe ressaltar que em caso de crime se admite a forma tentada, e esta também é punível.

### 2.3.2 CONTRAÇÃO PENAL

As contravenções penais são infrações penais mais leves, são os delitos que estão expressamente definidos no Decreto-Lei nº 3.688/41 - Lei das Contravenções Penais.

A contravenção é menos grave que o crime propriamente dito, ela é vista como um “crime menor”. Nos casos em que é aplicada a pena privativa de liberdade, ela é cumprida sem o rigor penitenciário. Portanto, é punida com pena de prisão simples, multa ou ambas.

O direito penal estabeleceu diferença entre crime (ou delito) e contravenção penal, espécies de infração penal. Entretanto, essa diferença não é ontológica ou essencial, situando-se, tão somente, no campo da pena.” (NUCCI, 2011, p. 177).

Para Jesus: “A contravenção tem como característica o conceito material e formal; o conceito material se dá pela violação de um bem penalmente protegido. E o conceito formal, se dá pelo fato típico e antijurídico”. (JESUS, 2015, p. 16-17).

No entendimento de Nucci (2017, p. 303):

Os crimes sujeitam seus autores às penas de reclusão e detenção, enquanto as contravenções, no máximo, implicam prisão simples. [...] Além disso, aos crimes cominam-se penas privativas de liberdade, isolada, alternativa ou cumulativamente com multa, enquanto, para as contravenções penais, admite-se a possibilidade de fixação unicamente de multa (o que não ocorre com os crimes), embora a penalidade pecuniária possa ser cominada com prisão simples ou está também possa ser prevista ou aplicada de maneira isolada.

Diante do exposto acima, fica evidente que a maior diferença entre crime e contravenção ocorre pelos tipos de penas que são aplicadas para cada delito. De acordo com a Lei nº 3.688 de 1941:

Art. 1º Aplicam-se as contravenções às regras gerais do Código Penal, sempre que a presente lei não disponha de modo diverso.  
Art. 2º A lei brasileira só é aplicável à contravenção praticada no território nacional.

Art. 3º Para a existência da contravenção, basta a ação ou omissão voluntária. Deve-se, todavia, ter em conta o dolo ou a culpa, se a lei faz depender, de um ou de outra, qualquer efeito jurídico.

Art. 4º Não é punível a tentativa de contravenção.

Art. 5º As penas principais são: I – prisão simples; II – multa.

Prado (2010, p. 55) destaca as principais diferenças entre os institutos jurídicos:

#### Ação Penal

Crime: Pública ou privada (art. 100º, CP).

Contravenção: Pública incondicionada (art. 17º, LCP).

#### Competência

Crime: Justiça Estadual ou Federal

Contravenção Penal: Só Justiça Estadual, exceto se o réu tem foro por prerrogativa de função na Justiça Federal.

#### Tentativa

Crime: É punível (art. 14º, parágrafo único, CP).

Contravenção: Não é punível (art. 4º, LCP).

#### Extraterritorialidade

Crime: Possível (art. 7º, CP).

Contravenção: Lei brasileira não alcança contravenções ocorridas no exterior (art. 2º, LCP).

#### Pena Privativa de Liberdade

Crime: Reclusão ou detenção (art. 33º, CP).

Contravenção: Prisão simples (art. 6º, LCP).

#### Limite Temporal da Pena

Crime: 40 anos (art. 75º, CP).

Contravenção: 5 anos (art. 10º, LCP).

#### Sursis

Crimes: 2 a 4 anos (art. 77º, CP).

Contravenções: 1 a 3 anos (art. 11º, LCP).

O Supremo Tribunal Federal entendeu em julgado que nas contravenções penais não será aplicado o regime fechado, veja:

EMENTA: PENA – REGIME DE CUMPRIMENTO – CONTRAVENÇÃO. Vulneta o disposto no artigo 6. Da Lei de Contravenções Penais – Decreto-Lei n. 3.688, de 03 de outubro de 1941 – o recolhimento do réu, para cumprimento da pena imposta, a cadeia pública, sadamente em condições mais gravosas do que as reveladas pelo regime fechado mantido em penitenciárias. A pena de prisão simples deve ser cumprida sem rigor penitenciário, em estabelecimento especial ou seção especial de prisão comum, em regime semi-aberto ou aberto.: (STF – HC: 69971SP, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 02/03/1993, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 23-04-1993 PP-06922 EMENT VOL-01700-04 PP-00745).

O referido Tribunal determina que a cadeia pública não é estabelecimento apropriado para o cumprimento de pena imposta pela prática da contravenção penal (STF, HC 69.971, 2º Turma, RTJ, 147:632).

Neste sentido, a competência para julgamento é da Justiça Estadual Comum. É entendimento do Superior Tribunal de Justiça que: “Compete à Justiça Estadual Comum, na vigência da Constituição de 1988, o processo por contravenção penal, ainda que praticada em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades” (STJ – SÚMULA 38, texto digital).

## **2.4 O PROJETO DE LEI Nº 186/2014, QUE VIABILIZA A REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL.**

O Projeto de Lei nº 186/2014 propõe a possível exploração dos jogos de azar em todo o território nacional de forma legalizada.

A ementa do referido projeto explica de forma objetiva e transparente a exploração dos jogos de azar e estabelece quais são os jogos de azar, como deverão ser explorados, como serão as autorizações, a destinação dos recursos arrecadados; define ainda, as infrações administrativas e os crimes em decorrência do descumprimento das regras para a sua exploração. Atualmente ele está pronto para deliberação do plenário.

Sendo assim, agora será feita a análise dos pontos mais relevantes desse projeto de lei. Ainda, serão destacados os pontos positivos e negativos da legalização caso o projeto seja aprovado.

### **2.4.1 ANÁLISE DAS PROPOSTAS MAIS RELEVANTES DO PROJETO DE LEI Nº 186/2014**

O 1º artigo do Projeto menciona que: “Esta lei disciplina a exploração comercial de sorteios na modalidade jogos de azar em todo o território nacional.”

Logo nos primeiros artigos do Projeto, já são mencionadas as intenções de legalização e regulamentação dos jogos de azar em todo o território nacional. Conforme o artigo 2º do Projeto: “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.”

O projeto define em seu artigo 3º quais são os jogos de azar passíveis de exploração no país caso ele seja aprovado.

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.

Como é possível notar, tanto os jogos presenciais quanto os jogos online serão permitidos no país com a aprovação do projeto.

Conforme o artigo 6º do Projeto, as empresas que tiverem interesse em investir na exploração desses jogos deverão, como requisito obrigatório, comprovar regularidade fiscal e idoneidade financeira.

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.

O Governo Federal será responsável por fiscalizar os cassinos e as apostas online, enquanto os Estados e o Distrito Federal ficarão responsáveis por fiscalizar os estabelecimentos credenciados, como por exemplo as casas de bingo.

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. 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.

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.

Para o jogador, a exigência será a apresentação de um documento de identificação. Tal exigência será para manter a fiscalização e controlar a entrada dos apostadores, visto que, não será permitido a entrada de menores



de dezoito anos nos estabelecimentos, segundo o artigo 32 do Projeto: “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.”

As empresas que não respeitarem as condições, as normas e os requisitos para o funcionamento destes estabelecimentos impostas pelos órgãos fiscalizadores estarão sujeitas a sofrerem sanções como multas, que podem variar de R\$ 10 mil a R\$ 500 mil ou até mesmo acarretar na perda da autorização para explorar os jogos de azar. As multas serão revertidas em investimentos em segurança pública.

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.

O responsável legal pelo estabelecimento que fraudar ou adulterar o resultado de jogos de azar poderá receber uma pena de seis meses a dois anos de detenção e multa. Ainda, o empresário que explorar jogo sem credenciamento concedido pelo Governo Federal, ficará sujeito a cumprir três meses a um ano de detenção mais multa. Cabe ressaltar que também será aplicada sanções para aqueles que permitirem que menores de 18 anos entrem, permaneçam ou façam apostas em casas de jogos.

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.

Os cassinos terão de funcionar próximos a hotéis, centros de compras, restaurantes, bares e salões de festas. Ou seja, terão de funcionar junto aos centros, lugares populares e de grandes visitas. Os Estados irão selecionar as regiões e o Governo Federal irá decidir onde poderão ser abertos os cassinos, visando sempre incentivar o turismo.

Art. 21 Na determinação das localidades onde deverão ser abertos os cassinos, o órgão do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 16 deverá considerar:

I – a existência de patrimônio turístico a ser valorizado;

II – a carência de alternativas para o desenvolvimento econômico social da região.

Parágrafo único. As localidades de que trata o caput deste artigo serão definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal e submetidas à avaliação do órgão do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 16 desta Lei, de modo que, quando do credenciamento, a exploração da atividade se compatibilize com o almejado incremento da indústria do turismo e com as políticas nacionais ou regionais de desenvolvimento.

O projeto de lei visa, ainda, a contribuição social das empresas que serão credenciadas para a exploração dos jogos. Por exemplo, os complexos de lazer com cassinos, as casas de bingo, de poker, entre outros, vão ter de repassar uma certa parte dos seus lucros para o Governo Federal, que por sua vez irá reverter esse dinheiro na área de Saúde, Previdência e Assistência Social. Conforme Art. 33 “Lei Complementar instituirá, com base no art. 195, § 4º, da Constituição Federal, contribuição social que incidirá especificamente sobre a atividade de que trata o art. 3º desta Lei.”

CF Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (...)

Deputados, Senadores, Prefeitos, Vereadores e todos os que ocupem cargo eletivo estarão expressamente proibidos de abrir casas de exploração de jogos. A proibição se estende aos seus parentes até o segundo grau, bem como os esposos e esposas, além dos integrantes da família que forem adotados e que estejam nessa linha de parentesco.

Desta forma, fica evidente que esses artigos mencionados acima, são os que mais se destacam, se tornando de uma certa forma os mais importantes, pois eles sinalizam de forma clara como irá ocorrer tudo que envolve a exploração desses jogos.

#### 2.4.2 A VISÃO POSITIVA DO PROJETO DE LEI Nº 186/2014

Objetiva trazer uma solução eficaz para que os jogos de azar saiam da ilegalidade e deixem de ser tipificados pela Lei das Contravenções Penais, uma vez que estes nunca deixaram de serem explorados, mesmo que proibidos. O Senador Ciro Nogueira apresentou o Projeto de Lei nº 186/14 arrazoando a princípio:

Sem adentrar as clássicas discussões de cunho ético, moral ou religioso, que nunca avançam rumo a uma solução, mas trabalhando apenas com a realidade social da forma como ela se apresenta, chega-se a conclusão de 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. (SENADO FEDERAL, 2014) .

Seguindo ainda na linha inicial de justificativa para propor o referido projeto, e buscando ganhar força nos seus argumentos, afirma que:

[...] Sendo conduta socialmente aceita, as políticas proibitivas de jogos tendem a não surtir os efeitos desejados, razão pela qual se verifica no mundo desenvolvido que a quase totalidade dos países optaram pela exploração dos jogos com maior ou menor grau de participação da iniciativa privada, mediante instrumentos de permissão, concessão ou autorização. A realidade evidencia que ninguém vai deixar de apostar em determinada forma de loteria porque está proibido; as apostas continuarão a ser realizadas, só que de forma clandestina, com todos os seus malefícios. Daí a necessidade de deixar a demagogia de lado e trabalhar com a realidade da forma como ela se apresenta e não como gostaríamos que ela fosse. Não é o jogo que fomenta o crime, mas a sua proibição. Assim, proibir as pessoas de apostar em “jogos de azar”, certamente não é o caminho mais inteligente e eficaz. (SENADO FEDERAL, 2014)

O Senador levantou dados estatísticos relevantes para demonstrar a importância da regulamentação dos jogos de azar no território nacional, tendo como prioridades o aumento na arrecadação de verbas para o Estado e o crescimento no emprego:

O papel do Estado deve se restringir em criar regras para disciplinar e fiscalizar a exploração dos jogos de azar no país em conformidade com os ditames constitucionais e com o ordenamento jurídico pátrio. Em relação às modalidades de jogos de azar mais populares no Brasil – “Jogo do Bicho e Bingo” – resta evidente a aceitação pela sociedade que não deixa de jogar por falta de uma legislação que autorize esta prática. É, no mínimo, incoerente e desarrazoado dispensar tratamento diferenciado para o jogo do bicho e, ao mesmo tempo, permitir e regulamentar as modalidades de loteria federal, hoje existentes.

Ora, o ato de se dirigir a uma lotérica para jogar obedece à mesma lógica que se dirigir a uma banca do jogo do bicho para jogar. Qual a

diferença substancial entre a loteria federal e o jogo do bicho que justifique o tratamento desigual? Nenhuma.

A legislação proibitiva não alterou o cenário de ilegalidade do jogo no Brasil, que movimenta anualmente em apostas clandestinas mais de R\$ 18 bilhões com o jogo do bicho, bingos, caça-níqueis e apostas esportivas, i-Gaming e pôquer pela internet. Segundo o Ipsos, atualmente no Brasil cerca de 8,7 milhões de pessoas jogam algum tipo de jogo on-line, sendo que 2 milhões praticam o pôquer on-line. Mesmo não sendo uma atividade legalizada no Brasil, as empresas de apostas online lucram com clientes brasileiros mais de US\$ 200 milhões anuais, segundo estimativas da revista iGame Review. Mas o “Estudo do Mercado do Jogo Ilegal no Brasil”, do BNL apresentado no Seminário Internacional ‘Gestão Integral de Salas de Jogos’ em Mar del Plata, na Argentina estima que os brasileiros apostem anualmente cerca de US\$ 800 milhões pela rede mundial. Entre os 193 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), 75,52% têm o jogo legalizado, sendo que o Brasil está entre os 24,48% que não legalizaram esta atividade. Já entre os 156 países que compõem a Organização Mundial do Turismo, 71,16% tem o jogo legalizado, mas vale ressaltar que entre os 28,84% (45) que não legalizaram a atividade, 75% são islâmicos. (SENADO FEDERAL, 2014)

Em relação à saúde pública, o Senador foi bem específico, fazendo o seguinte apontamento:

Sejam os razoáveis: se o jogador for compulsivo (jogador patológico), ele fará as apostas entre um grupo de amigos, em sua casa com seus familiares, no local de trabalho e em qualquer outro lugar, seja ele lícito ou não. Ora, existem os alcoólatras e o consumo da bebida alcoólica no país não é proibida; existem os obesos, e os cardápios dos restaurantes e das lanchonetes não são controlados pelo Estado; existem os viciados em sexo, nem por isso é proibido explorar “sex shop”; existem, ainda, os compulsivos por comprar, mas os shoppings centers não param de se multiplicar. Enfim, sempre existirão pessoas propensas aos vícios. (SENADO FEDERAL, 2014)

No que tange sobre a eficiência da fiscalização da exploração dos jogos de azar, o Senador foi preciso em afirmar que o projeto atribuiu à União tal competência:

O projeto atribui à União[...]estabelecer os requisitos de sistema eletrônico de processamento de dados de controle fiscal, equipamento terminal de videoloteria e equipamento concentrador fiscal. Igualmente, nos termos do art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal, a União, os Estados e o Distrito Federal poderão firmar convênio para estabelecer os requisitos de controles fiscais necessários para fiscalização da atividade. (SENADO FEDERAL, 2014)

O projeto ganhou apoio de Benedito de Lira, que sustentou que estabelecer um marco regulatório para os jogos ajudaria a enfrentar os problemas que já existem na clandestinidade:

— É justamente a legalização dos jogos de fortuna que acabará com os jogos clandestinos. Tornar transparente essa atividade em muito ajudará no combate à lavagem de dinheiro. A legalização também permitirá atendimento aos viciados em jogos que na clandestinidade de hoje não possui saída alguma. Se chegar hoje em São Paulo você vai encontrar muitas casas de bingo lotadas. Lavagem de dinheiro existe hoje porque tudo é feito às escondidas.

— O Brasil hoje é um dos países em que mais se joga no mundo. O mercado clandestino movimentava cerca de R\$ 20 bilhões por ano. (AGÊNCIA SENADO, 2018)

Diante dos fatos, fica evidente que a legalização da exploração dos jogos de azar, proposta pelo Senador Ciro, poderá sim, gerar grandes riquezas para vários setores dentro do país.

#### 2.4.3 A VISÃO NEGATIVA DO PROJETO DE LEI Nº 186/2014

Embora o Projeto demonstre que poderá ser muito positivo para o crescimento do país caso seja aprovado, alguns parlamentares e órgãos públicos se posicionaram contra. Alguns não são a favor da legalização desses jogos, mesmo sabendo que eles acontecem de forma ilegal. Segundo a oposição:

O Ministério Público Federal entende que o projeto de lei é temeroso e encontra algumas brechas nele. Em nota técnica, Peterson de Paula Pereira, procurador da república e secretário de relações institucionais, afirma que “legalizar a exploração dos jogos de azar em todo o território nacional por meio do PLS 186/14, que não prevê a implementação de mecanismos rigorosos de controle, implicará a presença e a dominância do crime organizado”. (SEBRAE, 2016)

O Senador Randolfe Rodrigues criou um relatório ratificando a sua renúncia ao texto da legalização dos jogos de azar:

[...] o projeto era muito permissivo, amplo e carente de qualquer mecanismo de controle mais efetivo do Estado, cuja ausência poderia acarretar o uso da prática dos jogos de azar para facilitar a lavagem de dinheiro, sonegação de impostos e evasão de receita. “Sua aprovação irá liberar a exploração dos jogos de azar sem que nenhuma autoridade governamental exista sobre essa atividade, fomentando assim práticas criminosas”, apontou ao ler seu parecer contrário ao projeto. [...] a legalização dos jogos teria “nefasto” impacto psíquico e sociofamiliar sobre o jogador contumaz e não produziria aumento de receita tributária nem fomentaria o turismo no Brasil, como alegaram o autor do projeto e o relator da proposta, senador Benedito de Lira. (AGÊNCIA SENADO, 2018)

Sob a mesma perspectiva, o Senador Magno Malta afirmou que:

Não há motivos nem argumentos que demonstrem que legalizar a exploração dos jogos de azar no Brasil é decisão acertada”. No voto em separado, Malta alertou também para a especial vulnerabilidade de idosos frente à jogatina e observou que países que liberaram o jogo enfrentam elevados custos em razão de problemas e patologias associadas ao vício do jogo. “O projeto vende a imagem falsa de 'salvação da economia', com a alegação de que legalizar vai criar empregos e levar para os cofres públicos cerca de R\$ 15 bi de impostos a mais, por ano. Esse número é fictício, irreal. (AGÊNCIA SENADO, 2018)

No entanto, apenas a vontade do Senador que apresentou o projeto e o apoio de determinados Senadores que acreditam no crescimento do país com a regulamentação dos jogos não bastam para que a legalização saia do papel e comece a imperar efetivamente como uma norma, visto que é preciso percorrer um longo caminho para a aprovação, assim como vários debates para ser aprovado pelo Congresso Nacional. Se aprovado, precisará ainda ser sancionado pelo Presidente da República, que não demonstrou opinião favorável a respeito do assunto.

Vou legalizar cassinos no Brasil? Dá para acreditar em uma mentira dessas?”, disse Bolsonaro, em vídeo postado nas redes sociais. “Nós sabemos que o cassino aqui no Brasil, se tivesse, seria uma grande lavanderia, serviria para lavar dinheiro. E também para destruir famílias. Muita gente iria se entregar ao jogo. (ESTADÃO, 2019)

Enquanto os jogos de azar aguardam por um lei que os regulem, eles acontecem de forma ilegal por todo o país e o maior exemplo disso é o famoso jogo do bicho.

### 3. CONCLUSÃO

### REFERÊNCIAS

(Inserir as referências em ordem alfabética – na formatação sugerida pela ABNT **6023**. Alinhadas somente à margem da esquerda do texto e de forma a se identificar individualmente cada documento usado. Espaço simples nas linhas da referência e duplo entre diferentes documentos.)

Modelo de para livros

**ASOBRENOME**, Prenome de . **Título da obra**: subtítulo. X. ed. Local de Publicação: Editor, ano de publicação.

**BSOBRENOME**, Prenome. **Título da obra**: subtítulo. X. ed. Local de Publicação: Editor, ano de publicação.

**CSOBRENOME**, Prenome de . **Título da obra**: subtítulo. X. ed. Local de Publicação: Editor, ano de publicação.

#### Modelo para artigos científicos em revistas impressas:

SOBRENOME, Prenome. **Título**: subtítulo do artigo. Título do periódico, local, volume, fascículo, página inicial e final, mês e ano.

#### Modelos para artigos científicos disponíveis on-line:

SOBRENOME, Prenome. **Título**: subtítulo do artigo. Disponível em: <endereço eletrônico completo>. Acesso em 22 out. 2015.

#### Modelo para legislação:

SÃO PAULO (Estado). Decreto no 42.822, de 20 de janeiro de 1998. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência, São Paulo, v. 62, n. 3, p. 217-220, 1998.

BRASIL. Medida provisória no 1.569-9, de 11 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 dez. 1997. Seção 1, p. 29514.

BRASIL. Decreto-lei no 5.452, de 1 de maio de 1943. **Lex**: coletânea de legislação: edição federal, São Paulo, v. 7, 1943. Suplemento.

BRASIL. **Código civil**. 46. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

#### Modelo para Jurisprudências e decisões judiciais:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula no 14. In: \_\_\_\_\_. **Súmulas**. São Paulo: Associação dos Advogados do Brasil, 1994. p.16.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas-corpus no 181.636-1**, da 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Brasília, DF, 6 de dezembro de 1994.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). **Apelação cível no 42.441-PE** (94.05.01629-6). Apelante: Edilemos Mamede dos Santos e outros. Apelada: Escola Técnica Federal de Pernambuco. Relator: Juiz Nereu Santos. Recife, 4 de março de 1997. **Lex**: jurisprudência do STJ e Tribunais Regionais Federais, São Paulo, v. 10, n. 103, p. 558-562, mar. 1998.