**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**

**GUSTAVO OENNING DE OLIVEIRA**

# JOGOS DE AZAR NO BRASIL: ENTRE O PROIBIR E O LIBERAR

Tubarão

2019

**GUSTAVO OENNING DE OLIVEIRA**

# JOGOS DE AZAR NO BRASIL: ENTRE O PROIBIR E O LIBERAR

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Cláudio Damaceno Paz, MSc

Tubarão

2019

**GUSTAVO OENNING DE OLIVEIRA**

# JOGOS DE AZAR NO BRASIL: ENTRE O PROIBIR E O LIBERAR

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 25 de junho de 2019.

Professor e orientador Cláudio Damaceno Paz, MSc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Rodrigo Barreto, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Wilson Demo.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Aos meus pais, aos meus amigos e ao meu orientador.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe Maria Salete Oenning Dias e ao meu pai Moaci de Oliveira, por sempre me darem o apoio necessário para que eu pudesse alcançar os meus objetivos e por serem os melhores pais do mundo.

Agradeço aos meus antigos chefes e parceiros de trabalho, os doutores Ricardo Willemann e Iago Pereira Covre, por terem contribuído com grande parte do meu conhecimento jurídico e com o meu crescimento pessoal e profissional.

Agradeço, também, aos amigos Gabriel, Fred, Hevylin, Marcos, Renata e Eduardo, que estiveram comigo no decorrer do semestre e sempre me incentivaram a seguir em frente apesar de todas as dificuldades.

Agradeço, por fim, ao meu orientador, o professor Cláudio Damaceno Paz, pela atenção, disponibilidade e ajuda que deu a mim na confecção deste trabalho monográfico.

“Encontre o que você ama e deixe isso te matar.” (Bukowski)

## RESUMO

A necessidade de obtermos um marco regulatório inerente à exploração de jogos de azar no Brasil se dá pelo fato de que, proibida ou não, esta prática sempre esteve presente na sociedade, causando extensos debates por parte de políticos, empresários e entusiastas. Nesse sentido, a adequação deste fato a normas jurídicas que regulamentem a prática de jogos está em debate no Senado Federal, devido ao Projeto de Lei do Senado nº 186/2014, cujo qual visa delimitar as proibições e permissões sobre o tema em todo o território nacional. O presente trabalho monográfico possui como intuito, então, analisar a situação passada e presente dos jogos de azar no Brasil, demonstrando os prós e contras da manutenção de sua proibição por força da Lei de Contravenções Penais e de uma possível liberação da prática no ordenamento jurídico brasileiro. Para a realização da pesquisa, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, adotando-se o nível de pesquisa descritiva-argumentativa devido à complexidade do tema; com análise documental e bibliográfica, valendo-se do tipo de abordagem qualitativo. Dividido em quatro capítulos, o trabalho busca, no primeiro, analisar aspectos históricos da prática de jogos na cultura ocidental, trazendo à baila opiniões e tratamentos que diferentes povos dão aos jogos de azar. No segundo capítulo, busca-se apresentar as legalidades e ilegalidades desta prática perante o ordenamento jurídico brasileiro, bem como trazer conceituações sobre o tema considerando a ótica jurídica. No terceiro, são apresentados dados históricos sobre o tratamento que os jogos de azar tiveram no Brasil no decorrer dos anos, desde a legalização na década de 1920 até a proibição na década de 1940. No último capítulo, constam informações sobre o posicionamento dos poderes constituídos e como cada um trata a prática de jogos, sendo apresentadas as disposições do Projeto de Lei do Senado nº 186/2014. Na conclusão, são considerados todos os argumentos e opiniões favoráveis e desfavoráveis sobre o tema, para analisar a viabilidade de uma possível liberação dos jogos de azar no Brasil.



Palavras-chave: Contravenções penais. Jogos. Sociedade brasileira.

**ABSTRACT**

The need to obtain a regulatory law about gambling in Brazil is due to the fact that, legal or not, this practice has always been present in society, causing extensive discussions by politicians, businessmen and enthusiasts. In this sense, the adequacy of this fact to legal norms that regulate the practice of games is under discussion in the Federal Senate, due to the Law Project No. 186/2014, which aims to delimit prohibitions and permissions on the subject throughout the territory national. The purpose of this monographic work is to analyze the past and present situation of gambling in Brazil, demonstrating the pros and cons of maintaining its prohibition by virtue of the Law on Criminal Offenses and a possible liberation of practice in the Brazilian legal system. To carry out the research, the method of deductive approach was used, adopting the level of descriptive-argumentative research due to the complexity of the subject; with documentary and bibliographic analysis, using the type of qualitative approach. Divided into four chapters, the paper seeks, first, to analyze historical aspects of the practice of games in western culture, bringing opinions and treatments that different people give to gambling. In the second chapter, the aim is to present the legalities and illegalities of this practice before the Brazilian legal system, as well as to bring conceptualizations on the subject considering the legal perspective. In the third section, historical data on the treatment of gambling in Brazil over the years, from legalization in the 1920s to the prohibition in the 1940s, are presented. The last chapter contains information about the positioning of the constituted powers and how each one treats gambling, and the provisions of the Law Project No. 186/2014 are presented. In conclusion, all the arguments and favorable and unfavorable opinions on the subject are considered, in order to analyze the feasibility of a possible liberation of gambling in Brazil.

Keywords: Criminal offences. Games. Brazilian society.

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO ..... 10**
**2 JOGOS DE AZAR NA CULTURA OCIDENTAL ..... 13**
2.1 SORTE E AZAR COMO FACES DA MESMA MOEDA NO JOGO DA VIDA ..... 13
2.2 SORTE E AZAR NO MUNDO ANTIGO ..... 15
2.3 JOGOS DE AZAR NO IMAGINÁRIO CRISTÃO: NO CATOLICISMO E NO PROTESTANTISMO ..... 17
**2.3.1 Catolicismo ..... 18**
**2.3.2 Protestantismo ..... 19**
2.4 JOGOS DE AZAR NA MODERNIDADE: O JOGO COMO MERCADORIA ..... 21
**3 A PRÁTICA DO JOGO DE AZAR: LEGALIDADES E ILEGALIDADES ..... 23**
3.1 O QUE FAZ DE UM JOGO UM JOGO DE AZAR? ..... 26
3.2 JOGOS ILÍCITOS, LÍCITOS OU TOLERADOS E AUTORIZADOS E O QUE DIFERENCIA CRIME E CONTRAVENÇÃO ..... 29
**3.2.1 Jogos ilícitos ..... 30**
**3.2.2 Jogos lícitos ou tolerados ..... 31**
**3.2.3 Jogos autorizados ..... 31**
**3.2.4 Diferença entre crime e contravenção penal ..... 33**
3.3 A PRÁTICA LEGAL DOS JOGOS DE AZAR: OS EUA COMO PARADIGMA ..... 34
**4 JOGOS DE AZAR NA REPÚBLICA BRASILEIRA: DADOS DE HISTORICIDADE ..... 38**
4.1 EPITÁCIO PESSOA E A LEI 3.987, DE 02 DE JANEIRO DE 1920: ENSAIO DE LEGALIZAÇÃO? ..... 40
4.2 O ESTADO NOVO (1937-1945) E A ERA DE OURO DOS CASSINOS ..... 43
4.3 EURICO GASPAR DUTRA, A LEI DE CONTRAVENÇÕES PENAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS ..... 44
4.4 A LEI ZICO (LEI 8672/1993) E A LEI PELÉ (LEI 9615/98): BRECHAS DE LEGALIZAÇÃO? ..... 46
**5 LEGALIDADES E ILEGALIDADES NAS PRÁTICAS DE JOGOS DE AZAR NO BRASIL ..... 51**
5.1 O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA SOBRE A PRÁTICA DE JOGOS DE AZAR? ..... 51

5.2 PRÁTICAS LEGAIS E PRÁTICAS TOLERADAS DE JOGOS DE AZAR: RIFAS, BINGOS E JOGO DO BICHO COMO PRÁTICAS RECORRENTES NO BRASIL.....53
5.3 POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL .....55
5.4 O PLS Nº 186/2014 SERIA UMA ALTERNATIVA PARA A LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL?.....57
5.5 OS IMPASSES PARA A MANUTENÇÃO DA PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR E PARA A SUA LIBERAÇÃO .....60
**6 CONCLUSÃO.....63**
**REFERÊNCIAS .....66**
**ANEXOS .....74**
**ANEXO A – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 186/2014 .....75**

# 1 INTRODUÇÃO

Segundo relatos históricos, bem como análises de artefatos e objetos, estima-se que os jogos de azar estejam presentes na sociedade desde aproximadamente o ano 3.000 a.C., e, muito embora sua prática desperte interesse no meio social e certos cuidados no meio jurídico, no Brasil, apesar dos controvertidos posicionamentos acerca destes jogos, ainda não existem estudos com base científica consistente sobre os impactos que a prática destes exerce sobre a sociedade, ou seja, ainda não há possibilidade de analisa-la de maneira objetiva.

Sob esta perspectiva, o presente estudo monográfico tem como objetivo demonstrar o caráter ambíguo da relação dos brasileiros com os jogos de azar, bem como as controvertidas posições assumidas pelo Estado, que oscila entre o proibir e o liberar, visando dimensionar os efeitos positivos e negativos na sociedade brasileira da manutenção de sua proibição ou de uma possível liberação.

Nesse sentido, a estruturação deste estudo e a busca de dados para a sua composição considerou os seguintes objetivos específicos: apresentar dados de historicidade relativos à prática de jogos de azar na cultura ocidental, demonstrando a aceitação e a rejeição que os mesmos possuem em diferentes culturas e religiões, especificamente no cristianismo católico e protestante; discorrer sobre o fato de os jogos de azar terem obtido o status de mercadoria ao longo da evolução da sociedade; analisar fatos históricos ocorridos no Brasil inerentes à prática de jogos entre as décadas de 1920 e 1940, identificando o comportamento do Estado, dos exploradores e dos jogadores daquela época; caracterizar os jogos de azar propriamente ditos segundo o ordenamento jurídico brasileiro; apresentar a diferença entre crime e contravenção penal, especificando as espécies de jogos e como a lei brasileira trata cada uma; analisar a legalização trazida pela Lei 8672/1993 (Lei Zico) e a Lei 9615/98 (Lei Pelé) em um período em que a Lei de Contravenções Penais permanecia em vigor; analisar o tratamento que a Constituição Federal dá aos jogos de azar, apontando como o Estado exerce o controle repressivo e punitivo em face dos contraventores; retratar o posicionamento jurisprudencial e do Ministério Público Federal diante da prática de jogos; analisar o PLS nº 186/2014 e apresentar os prós e contras desta tentativa de obter um marco regulatório para estes jogos no território nacional.

Através do método de abordagem dedutivo, foram feitas investigações com o uso da pesquisa bibliográfica e documental sobre os fatos, doutrinas e ordenamento jurídico que norteiam o tema, utilizando-se do procedimento descritivo-argumentativo com o método de investigação qualitativo, de maneira que o estudo pretendesse ser realizado com a

imparcialidade possível no que refere aos posicionamentos de aceitação ou repúdio em relação a prática dos jogos de azar pelo Estado e sua legislação, a atuação dos órgãos de repressão, bem como ações ancoradas nos costumes e nas crenças religiosas, haja vista a complexidade do tema ora abordado, que envolve muitos posicionamentos em várias vertentes do Direito.

Assim, buscou-se fundamentar os argumentos positivos e negativos acerca da exploração de jogos de azar, bem como situar o leitor em relação à situação atual da prática destes jogos no Brasil, enfatizando que este tema controvertido se encontra em pauta no Senado Federal, em decorrência do Projeto de Lei do Senado nº 186, apresentado no ano de 2014, pelo então senador Ciro Nogueira.

Para a compreensão de todos os temas correlatos a este estudo monográfico, o trabalho no corpo do seu desenvolvimento foi dividido em quatro capítulos.

No primeiro, demonstra-se a evolução da exploração dos jogos de azar na cultura ocidental, com uma breve análise histórica relacionada a tal prática, observando como a sociedade foi se adaptando a este fenômeno, sem deixar de considerar as diferentes culturas e valores que alteram a maneira como cada povo trata a sua prática, considerando as diferentes percepções do conceito de sorte e azar, com ponderações acerca dos posicionamentos de cristãos católicos e protestantes, uma vez que se trata da religião predominante no Brasil, sendo avaliados, em seguida, como tais jogos passaram a ser tratados como mercadoria na modernidade.

O segundo capítulo inicia com uma tentativa de conceituação e caracterização das práticas consideradas “jogo de azar”, com base na doutrina e normas jurídicas, sendo analisadas posteriormente as legalidades e ilegalidades que envolvem a exploração de jogos no Brasil e como estes são tratados pelo ordenamento jurídico brasileiro, com especial atenção à Lei de Contravenções Penais. Enfatizando, também, a diferenciação entre crime e contravenção penal, tendo em vista a proibição desta prática presente no país desde a década de 1940, com a demonstração da diferença entre jogos lícitos, ilícitos e autorizados. E, também, como contraponto ao posicionamento do Estado brasileiro, que de certa maneira estigmatiza estes jogos, intenta-se descrever a prática legalizada dos jogos de azar nos Estados Unidos, utilizando a cidade de Las Vegas como referência.

No terceiro capítulo, são apresentados dados de historicidade em relação à prática dos jogos no Brasil, entre as permissões e proibições, ocorridas desde a proclamação da República, demonstrando como a Lei nº 3.987 de 1920 trouxe um ensaio sobre a legalização dos jogos no território brasileiro e como abriu portas para que o governo posterior, o de Getúlio Vargas, trouxesse a “era de ouro” dos Cassinos no Brasil até a proibição definitiva da prática

de exploração de jogos na década de 1940. Sendo analisadas, ainda neste capítulo, as tentativas de novas legalizações relacionadas a prática dos jogos de azar ocorridas nas décadas de 1990, por meio das Leis Zico e Lei Pelé, ainda que na vigência da Lei de Contravenções Penais.

No último capítulo são analisados os posicionamentos dos poderes constituídos em relação à prática de jogos de azar, considerando as disposições constitucionais e o fato de este costume estar presente na sociedade brasileira, movimentando bilhões de reais por ano de maneira clandestina, demonstrando como o Estado se comporta diante de tal realidade. Por fim, empreende-se um estudo sobre o Projeto de Lei do Senado nº 186/2014 como alternativa para uma possível nova legalização da exploração de jogos de azar no Brasil, bem como os impactos desta legalização sobre a sociedade brasileira, no que refere a tributação, controle de regularização, bem como seus efeitos na saúde pública em decorrência da possibilidade de vício a ser manifestado em indivíduos que poderão fazer da prática dos jogos, para além de atividade de lazer, uma prática obsessiva na busca de ganhos financeiros, bem como a provável facilitação de práticas como a lavagem de dinheiro e outras práticas delitivas.

Assim, o estudo realizado teve o compromisso com a compreensão da amplitude que envolve o tema, demonstrando o quão necessário é o debate acerca da regulação da exploração dos jogos de azar no Brasil, pois estes estão assiduamente presentes na nossa sociedade, ainda que proibidos por Lei. Foram utilizados inúmeros argumentos a serem considerados acerca da tentativa de legalização da exploração de jogos de azar, tendo em vista os possíveis benefícios e malefícios que tais práticas podem trazer para a sociedade brasileira.

# 2 JOGOS DE AZAR NA CULTURA OCIDENTAL

Todos os jogos baseados exclusivamente na sorte geram fascínio e interesse naqueles que os praticam, haja vista a ilusão da possibilidade de enriquecimento instantâneo e a sensação de bem-estar que, geralmente, o jogador possui ao realizar tal prática.

Em um contexto coletivo, os jogos de azar já se mostraram, em várias épocas, lucrativos para o Estado, o qual, direta ou indiretamente, sempre visou arrecadar ganhos com a exploração destes jogos. Para tal, foi necessário regulamentar a prática em acordo com os valores e a moral de cada sociedade.

No ocidente, após um longo período de desgoverno e com regulamentação ausente acerca da prática de tais jogos, em 1776 o rei da França Luís XV instaurou a primeira "Loteria de Estado", que visava, justamente, a arrecadação de recursos decorrentes dos jogos de azar. Antes disso, sem visar o lucro, apenas para arrecadar recursos para uma guerra, a Inglaterra instaurou uma loteria no ano de 1694 (DUARTE, 2006, p. 3).

Já no Brasil, os jogos azar e seus efeitos relacionados a sua exploração começaram na cidade do Rio de Janeiro, com a transferência da Corte Real Portuguesa, liderada pelo Regente Dom João VI, em 1808 (PEREIRA DE MELLO, 2017, p. 27).

Com o aumento da popularidade dos jogos de azar, tornou-se cada vez mais comum a abertura de casas de jogos e o nascimento de normas regulamentadoras que buscam encontrar o equilíbrio entre o lucro estatal e o privado, a saúde pública e a aceitação dos jogos, de maneira que a exploração seja, no geral, benéfica para todos.

A prática dos jogos de azar tem povoado o imaginário, moldando a maneira de sentir e desejar, fato que, consequentemente, provoca impactos na sociedade, culminando em um imenso jogo de disputas sociais, que confrontam grupos de interesses e provocam acalorados debates nos meios religiosos, empresariais, parlamentares, estudiosos do comportamento humano, entusiastas desta prática, população em geral e aspirantes a jogadores.

## 2.1 SORTE E AZAR COMO FACES DA MESMA MOEDA NO JOGO DA VIDA

O estímulo que o jogo de azar traz ao jogador está no simples fato de ganhar ou perder com facilidade. É um elemento que pode levar o indivíduo à gloria e à ruína em questão de um piscar de olhos e, querendo ou não, quando tal elemento abrange intimamente interesses interpessoais, difusos e coletivos, o assunto deve ser levado muito a sério, sendo necessário um estudo muito aprofundado para poder ser colocado em pauta.

O debate acerca da regularização da exploração de jogos de azar no Brasil está, quase sempre, baseado no binômio da legalização e arrecadação, ou seja, da necessidade de a sociedade brasileira obter uma regulamentação definitiva e no quão lucrativo isso seria para o Estado (EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO; SAMPAIO DE ABREU RIBEIRO, 2012, p 627).

Entretanto, faz-se extremamente necessário trazer à pauta os impulsos e vontade dos indivíduos como seres humanos, e não apenas como meras engrenagens para o funcionamento de uma máquina completa. Em outras palavras, é de extrema importância uma análise mais profunda no que diz respeito às respostas para algumas perguntas, tais como: por que existe o interesse em jogos de azar? Quem é ou são os beneficiados em todo esse fenômeno? Por que em alguns países os jogos são regulamentados e liberados e em outros não? Quais são os índices de estudos acerca da saúde pública concernentes ao caso?

Para encontrar respostas possíveis para tais perguntas, OMAIS (2009, p. 18) informa que:

> A prática de jogos de azar ainda é vista pela maioria das pessoas como uma forma de diversão e entretenimento, porém ainda não foram suficientemente divulgados no meio social as consequências que essa atividade pode trazer à pessoa, as quais podem ser, em determinados casos, tão graves quanto o consumo de drogas, tendo em vista as consequências físicas, psíquicas e sociais tão relevantes que resultam desse problema.

Nesta linha de raciocínio, é importante ressaltar que, antes de lembrarmos da prática de jogos de azar como um fenômeno que sempre se alastrou pela sociedade, a mesma decorre de vontades e interesses humanos, independentemente do quão benéfico ou prejudicial isso pode ser para a coletividade.

Pode parecer, no geral, interessante que um rolar de dados ou um número aleatório nos forneça toda a riqueza que ganharíamos em um ou alguns meses trabalhando arduamente, de maneira extremamente facilitada. Contudo, é indispensável ter em mente que, em decorrência de tais atividades, sempre haverá um ou mais indivíduos interessados em tirar proveito de tais situações, visando obter o lucro com a ação alheia.

Em um jogo, os jogadores podem estar buscando os mais diversos benefícios, desde o pão para a família que não conseguiu adquirir durante o mês ou até a mera sensação de adrenalina momentânea, que pode vir a causar extrema satisfação decorrente das vitórias que obtém com o jogo.

Segundo o dicionário Houaiss (2001, p. 1685), o ato de jogar seria uma “competição física ou mental sujeita a uma regra, com participantes que disputam entre si, por uma premiação ou por simples prazer; atividade espontânea das crianças; “brincadeira”.

A atividade de jogar está sujeita também, além de interesses individuais, a julgamentos devido à religião, costumes e moral de cada sociedade, podendo a regularização da exploração de tais jogos estar sujeita a todos estes elementos, individual ou coletivamente. É daí que advém a necessidade de o Direito se adequar aos valores que a sociedade impõe. Rabello (2007, p. 1) informa que:

> Se de fato há uma compulsão comportamental que leva o indivíduo ao jogo e isto degrada o homem e a sociedade, cabe ao Direito estabelecer normas jurídicas que obstaculizem tal desvio de conduta. Pior que tudo isto é o fato de agentes do poder estatal, diante da norma proibitiva, tiram proveito dessa anomalia psíquica e social e do caráter ilícito da conduta proscrita pelo Direito.

Em outras palavras, há extrema necessidade entre encontrar um equilíbrio entre os interesses de todos os que se envolvem com os jogos de azar, seja em benefício ou prejuízo, que, conforme demonstrado, são jogados com frequência por todas as classes sociais ao redor do mundo, desde o período de antes de Cristo.

É com base no raciocínio do "lucro fácil" que os jogadores buscam a sua riqueza, uma vez que em alguns segundos um jogo de azar pode render aquilo que muitos indivíduos mais almejam: pouco trabalho e muito dinheiro.

Sanders (2010) cita a obra de Fiodor Dostoiévski, O Jogador, para descrever esta "montanha russa" de sentimentos e possibilidades que o jogo de azar causa:

> [...] o mesmo cão que protege o dono também morde a mão que o alimenta. O mesmo vício de segurança, plenitude e sucesso que dá à luz "bons hábitos" também os aborta e se manifesta em outras vias mais trevosas quando a vida escolhe mudar a dinâmica das cartas. E o mesmo homem que se afoga num mar de dívidas de jogo também reverte a onda de azar escrevendo os mais célebres livros. É a metafísica do artista retirando dos frutos podres da desgraça as sementes de uma nova primavera.

Ou seja, conforme exposto, o jogo pode despertar o melhor e o pior do que há na natureza humana, tudo dependendo da simples sorte (ou azar), o que torna, de certa forma, todos os jogadores vulneráveis perante o jogo e àqueles que o estão explorando, podendo culminar em atitudes desequilibradas e injustas.

Por este motivo o jogo de azar sempre despertou interesse nos meios em que é propagado e há muitos anos está presente na sociedade, impactando diretamente os jogadores e suas famílias, o Estado e todos aqueles que se beneficiam de alguma forma.

## 2.2 SORTE E AZAR NO MUNDO ANTIGO

É impossível determinar a data exata do surgimento de jogos de azar no mundo. Há relatos de muitos pesquisadores, inclusive, que os jogos fizeram uma participação importante

na mitologia grega, cujo desenvolvimento pleno ocorreu por volta do ano 700 a.C. Black (2013), por exemplo, faz menção à mitologia e explica que Zeus, Hades e Poseidon definiram quais seriam suas responsabilidades como deuses, baseando-se apenas num rolar de dados, cujos desenhos representavam o céu, o mar e o subterrâneo, cada um em seu respectivo lado do dado.

Em outra localidade, descobertas arqueológicas indicam que as primeiras espécies de dado, elemento muito usado em jogos de azar, estiveram presentes desde o ano 3.000 a.C. Vojvodic (2017) demonstra:

> Desde que a civilização da espécie humana começou por volta de 3100 aC, no solo fértil da Mesopotâmia, o fato de algumas das primeiras ferramentas de jogos terem origem nos achados arqueológicos daquela parte do mundo não é uma surpresa. De fato, algumas das primeiras formas de cubos de dados marcados com sementes foram encontradas em muitos sítios arqueológicos deste lado do mundo, datando de 3000 a.C. (tradução livre)[1]

A China, por sua vez, tem um marco importante em relação aos jogos de azar em decorrência de uma grande criação de jogos de cartas, com origens estimadas em 2.000 a.C. Vojvodic (2017) também informa que muitos [2]jogos de mesa foram criados na China

> [...] incluindo Wei-Qi, Mahjong, Yue Har Hai e um jogo de dominó chamado Xuan He Pai. Este jogo, bem como um jogo de cartas Ma Diao Pai (inventado durante a dinastia Ming), tornou-se a base para o jogo de Mahjong que conhecemos hoje. (tradução livre)[3]

Com base em tais informações, é possível verificar que o ser humano, embora esteja sempre atualizando a sua visão sobre moral, ética e costumes, sempre esteve ligado ou foi afetado, de uma maneira ou de outra, por jogos de azar, que sempre geraram impactos positivos e negativos para o indivíduo na vida em sociedade.

Ou seja, basicamente é possível afirmar que o jogo sempre esteve ali, sendo que o que mudou foram os motivos para jogar, os estilos de jogo e a forma como podem ser explorados, porém, sempre mantendo a essência de "perder ou ganhar" de maneira extremamente facilitada.

---

[1] Do Original: Since the civilization of the human kind began around 3100 B.C, on the fertile soil of Mesopotamia, the fact that some of the first gambling tools originate from the archaeological findings from that part of the world doesn't come as a surprise at all. As a matter of fact, some of the earliest forms of dice cubes marked with pips were found in many archaeological sites in this side of the world, dating back to 3000 B.C.

[2] Jogo de mesa é um termo genérico para designar jogos normalmente disputados sobre uma mesa ou outra superfície plana.

[3] Do Original: Other famous games included Wei-Qi, Mahjong, Yue Har Hai and a domino game called Xuan He Pai. This game, as well as a card game Ma Diao Pai (invented during the Ming dynasty), became the basis for the Mahjong game that we know today.

A cultura e os interesses de cada sociedade foram os fatores determinantes para o homem continuar jogando, ainda que com finalidades diversas. É por este motivo que cada comunidade baseia seus costumes e suas religiões para formar a sua opinião sobre jogos de azar. Ou seja, no decorrer da história houve quem acreditasse que o destino da humanidade poderia estar definido por um rolar de dados (mitologia grega), quem acreditasse que poderia ser um mero passatempo, quem acreditasse que teria sua vida melhorada ou piorada com o jogo, ou, até mesmo, quem acreditasse que o jogo pudesse arrecadar recursos para o governo.

Percebe-se, então, que devido ao interesse da coletividade, a sociedade possui o dever de julgar e regulamentar os mesmos, sempre visando o bem-estar social e justiça para todos, independentemente de religião, crenças e opiniões.

Nesse sentido, Pereira de Mello (2017, p. 27) apresenta dados importantes acerca dos jogos de azar e da sociedade, argumentando que:

> Apesar dos jogos de azar terem assumido formas diferentes em contextos sociais históricos e geograficamente distintos, isto não altera o fato fundamental da prática dos jogos ter sido experimentada em todo tipo conhecido de sociedade, desde a mais primitiva até a mais complexa.

Aduz, também, que:

> O avanço do racionalismo não provocou nenhum declínio significativo das taxas sociais de prática dos jogos de azar. Até mesmo numa cultura racionalista e pragmática como a da Inglaterra é bastante alta a proporção de pessoas que regularmente aposta em alguma forma de jogo de azar: cerca de 46% da população adulta segundo os registros de 1944. A ideia essencial do acaso e da sorte como elementos de decisão estão presentes nas mais arcaicas manifestações da consciência humana como atestam os primitivos registros das religiões mais antigas. (PEREIRA DE MELLO, 2017, p. 27)

Portanto, diante do constante aumento desta prática, é preciso que o meio jurídico consiga acompanhar os valores que determinada sociedade dá para os jogos, e estabeleça regras justas para a exploração dos mesmos.

## 2.3 JOGOS DE AZAR NO IMAGINÁRIO CRISTÃO: NO CATOLICISMO E NO PROTESTANTISMO

Devido ao fato de o cristianismo ser a religião predominante no Brasil, torna-se necessário discorrer acerca do que esta religião possui como princípio e opinião sobre os jogos de azar.

Em termos mais abrangentes, cabe dizer que sob a ótica cristã pode-se afirmar que a Bíblia é um elemento determinante para formar a opinião de seus seguidores, sendo considerada suprema e irrefutável. Segundo Araújo Silvestre ([21--]), "não é necessário negar a autoridade da Igreja para salvaguardar a autoridade da Bíblia." Nesse sentido, percebe-se um viés conservador em relação à escritura bíblica, negando o questionamento das normas que estão descritas no "livro sagrado".

No que tange ao tratamento dos jogos de azar, é de se esperar que no cristianismo, os mesmos são considerados inaceitáveis em algumas vertentes pois, uma vez que a Bíblia prega pelo "trabalho honesto" e pela conquista de bens com esforço, os jogos de azar, que têm como característica o ganho fácil, deve ser evitado.

Neste sentido, segundo Rinaldi (2013), alguns interpretes da Bíblia, contrários a prática dos jogos de azar, colocam em evidência posicionamentos que condenam tais práticas.

> [...] apontam Is 65.11-12 como prova de que ela condena especificamente os jogos de azar. Deve-se ter presente, entretanto, que o texto refere-se à deusa Fortuna, a quem os apostadores caldeus recorriam em busca de ajuda. Quando qualquer israelita buscasse a ajuda dessa deusa, estava, na verdade praticando um ato abominável diante de Deus ao preparar um banquete para o citado ídolo. Deram culto a seus ídolos, os quais se lhes converteram em laço, pois imolaram seus filhos e suas filhas aos demônios (SI 106.36-37).

Seguindo tal premissa, na Bíblia também há outras passagens que ressaltam a importância do trabalho honesto (Gênesis 3:19) e da admiração pela humildade (1 Tm. 6. 10), porém, há tratamento diverso entre cristãos católicos e protestantes.

### 2.3.1 Catolicismo

De acordo com dados estatísticos, o catolicismo representa, ainda, no Brasil, um número próximo a três quartos da população brasileira, embora em tal número haja um declínio se comparado à década de 1940, quando o Brasil possuía, aproximadamente, 95,2% de uma população que se denominava católica (TEIXEIRA, 2013).

No que refere aos jogos de azar, a posição que a Igreja Católica deixa transparecer em seus documentos é um tanto ambígua:

> Os jogos de azar (jogo de cartas, etc.) e as apostas não são, em si mesmos, contrários à justiça. Mas tornam-se moralmente inaceitáveis, quando privam a pessoa do que lhe é necessário para as suas necessidades e as de outrem. A paixão do jogo pode tornar-se uma grave servidão. Apostar injustamente ou fazer batota nos jogos constitui matéria grave, a menos que o prejuízo causado seja tão leve que quem o sofre não possa razoavelmente considerá-lo significativo. (IGREJA CATÓLICA, 2017)

Ou seja, com base em tal afirmação, a Igreja Católica se posiciona, na visão do autor deste estudo monográfico, no sentido do equilíbrio. Os jogos de azar, segundo este pensamento, são permitidos até o momento em que se torna um vício ou quando trazem algum prejuízo para o jogador ou para aqueles que convivem com o mesmo; ou, ainda, quando traz algo considerado injusto pela sociedade.

Portanto, para o catolicismo, os jogos de azar são considerados aceitáveis até certo ponto, pois, uma vez que a bíblia prega pelo "trabalho honesto" e pela conquista de bens com esforço, os jogos de azar, ainda que tenham como atenção o ganho fácil, podem ser jogados se não houver nenhuma extrapolação. Ou seja, no geral, o jogador deve jogar com moderação.

Porém, nas palavras de Ricardo (2014),

> [...] além da questão do moralmente permitida, é preciso perguntar se é aconselhável espiritualmente apostar nesses jogos. Por trás das apostas, muitas vezes, há uma atitude espiritual doentia que, além de alimentar a ambição pelas riquezas, faz as pessoas diminuírem o seu amor pelo trabalho e aumentarem a sua vida ociosa, na esperança de que seu sustento cairá magicamente dos céus, sem que elas façam nada para consegui-lo.

O Instituto Cristão de Pesquisa, vinculado a Igreja Católica, não destoa de tal entendimento, discorrendo sobre aspectos sociais que envolvem a Igreja e os jogos:

> Não se pode ignorar que a maioria dos apostadores é composta por pessoas pobres, que, na ânsia de ganhar, arriscam o leite e o pão de seus filhos. Com isso, prejudicam os que lhes são caros. Além disso, a ganância que envolve a jogatina é uma das causas primaria de grande parte dos crimes e da violência que estão associados com serias operações.

Dessa maneira, é notável que a prática de jogos de azar, perante o catolicismo, é moralmente aceita desde que esteja justificado pelos seus fins e que não envolva nenhuma afronta à Bíblia ou àquilo que a Igreja Católica considera uma atitude reprovável, de modo que faça sempre existir a linha tênue entre o certo e o errado.

### 2.3.2 Protestantismo

Gouvêa Mendonça (2015, p. 52-53), descreve, do ponto de vista ideal, o cristão protestante como "[...] o homem que se sente liberto por Cristo, segue exclusivamente a Bíblia 'como única regra de fé e prática', cultiva uma ética racional de desempenho para contribuir para a glória de Deus, e vive moralmente segundo os '10 mandamentos' e os padrões da moral burguesa vitoriana."

Acerca dos jogos de azar nos primórdios do protestantismo no Brasil, Oliveira Filho (2009, p. 8), considera que:

> [...] em um universo de concepções protestantes, os jogos de azar inseriram-se em um contexto de inaceitabilidade, compondo-se como atividades prejudiciais ao indivíduo e à sociedade. O protestantismo, com seu ideal de conduta ascética, voltada para a formação de fiéis com total empenho em atividades relacionadas à vida religiosa, onde o ócio e os prazeres não poderiam ser aceitos, pois a vida do homem deveria servir tão somente à busca pelo caminho da salvação.

Segundo Weber (2002, p. 212 apud Oliveira Filho, 2009, p.8), os jogos de azar podiam servir como sendo "estímulo ao orgulho, de despertar de baixos instintos ou do instinto irracional da aposta, era obviamente condenado. O regozijo impulsivo da vida [...] era, como tal, inimigo do ascetismo racional."

Na perspectiva do protestantismo, portanto, encontrou-se mais resistência perante os jogos de azar, que no catolicismo, por isso em muitas regiões fortemente influenciadas pela visão protestante de mundo, tais jogos não são moralmente aceitos, pelos motivos citados acima.

A diferença é que hoje em dia os argumentos e a moral daqueles que condenam os jogos de azar tornaram-se mais flexíveis, haja vista o exemplo dos EUA, um país tradicionalmente protestante, que convive sem muitos conflitos com o "paraíso" dos jogos de azar, Las Vegas, no estado de Nevada.

No entanto, segundo a ótica protestante conservadora, o ato de jogar também era considerado pecado, pois, segundo Oliveira Filho (2009, p. 9),

> [...] tal ato se enquadrava em outros dois grupos de quebra de preceito: os pecados do vício, pois assim se atribuía à constância desta prática, e os pecados de crimes contra a propriedade ou desonestidade, pois ao se cobiçar o ganho na loteria, cobiçava-se o dinheiro do próximo, e já que este dinheiro não seria ganho com trabalho seria uma espécie de furto.

Dessa forma, pode-se concluir que nas raízes do protestantismo os jogos de azar eram extremamente condenados, e não aceitos, pelo fato de desmoralizar o trabalho duro e fazer emergir os piores sentimentos presentes na natureza de um ser humano, tais como a cobiça em excesso, o egoísmo e a falta de resistência para potenciais vícios, o que constitui um problema, pois, muitas vezes, a emersão de tais sentimentos pode prejudicar não só a um indivíduo, mas todos aqueles que convivem com ele.

Ressalta-se, entretanto, que nos dias atuais há muita liberdade para o indivíduo conceituar e escolher como seguirá tal religião, fato que pode abrir vertentes que permitem aos cristãos protestantes participarem ou se interessarem por jogos de azar, e até mesmo que eles sejam aceitos, dependendo da cultura da região em que estão inseridos ou onde tais jogos são praticados.

Tal situação pode ser benéfica por um lado, levando em consideração a liberdade individual de cada um, porém maléfica por outro, tendo em vista que tal prática, se descontrolada, pode levar o jogador à ruína sem o mesmo perceber. E é sobre esse ponto de vista que o protestantismo impedia os jogos de azar, pois a falência é considerada sinal de castigo para o "eleito" que incorreu neste pecado.

## 2.4 JOGOS DE AZAR NA MODERNIDADE: O JOGO COMO MERCADORIA

Levando em consideração todo o aspecto histórico que envolve os jogos, bem como a sua pratica constante nas mais diferentes culturas e regiões, não surpreende o fato de que os mesmos passaram a ser bastante explorados por aqueles que, atentos à condição majoritariamente vulnerável dos jogadores, começarem a usar o jogo com a intenção única e exclusiva de obter vantagens financeiras.

No início da era moderna nos países europeus, especialmente na França, Itália e Espanha, segundo T. Courtwright (2014) "a prática de jogos de azar tornou-se uma atividade mercantil que visava beneficiar o governo local e os empresários que visavam obter lucro com a mesma, tornando-se uma espécie da mútua ajuda" (tradução livre não literal) [4].

Em se tratando das Américas, temos como efetiva referência a cidade de Las Vegas, em Nevada, nos Estados Unidos, que abriga os maiores e mais lucrativos cassinos do mundo, usados não apenas para a prática de jogos de azar, mas também festas, turismo e arte.

T. Courtwright (2014) afirma também que:

> Em meados do século XX, notadamente em Las Vegas, o jogo também se tornou uma forma de entretenimento de massa em que os turistas de classe média, libertados pelo transporte moderno da tirania da distância e pelo recondicionamento corporativo do estigma do vício, começaram a se reunir no cassino e em resorts. Desde o final do século XX, o jogo tornou-se cada vez mais digitalizado, tanto no ambiente dos casinos como na Internet, que emergiu como um importante concorrente dos locais de jogo tradicionais. (tradução livre) [5]

Hoje em dia, a sedução que os jogos de azar exercem sobre as pessoas alcançou o ambiente virtual (jogos online), onde empresas conseguem obter lucro oferecendo uma plataforma para disponibilizar tais jogos, onde os jogadores, ante a ausência de regulamentação

[4] Do Original: In early modern Europe gambling evolved into a mercantile activity, in which governments and casino operators relied on favorable odds and volume business to generate steady revenue.

[5] Do Original: In the mid-twentieth century, notably in Las Vegas, gambling also became a form of mass entertainment in which middle-class tourists, freed by modern transport from the tyranny of distance and by corporate repackaging from the stigma of vice, began flocking to casino resorts. Since the late twentieth century gambling has become increasingly digitized, both within the casino environment and on the Internet, which has emerged as an important competitor to traditional gambling venues.

específica, gastam o quanto julgam conveniente ao ficarem extremamente entretidos pelo serviço, que está cada vez mais acessível aos interessados.

Galbraith (1986 apud Pereira de Mello, 2017, p. 29) afirma que, para muitos,

> [...] o cassino resolvia todos os problemas. Você podia perder tudo o que pudesse se dar ao luxo de perder. E isso não exigia bom gosto, nem entrée, nem savoir faire ou graça social, nem amigos, nada enfim, exceto o dinheiro.

Foi sob esta perspectiva que os exploradores de jogos criaram meios para enriquecer empreendendo na prática de jogos de azar.

O fenômeno, bastante fortalecido nos Estados Unidos, se faz presente até mesmo no Brasil, onde, via de regra, são proibidos. Todavia, ainda assim há pesquisas que apontam que os jogos em nosso país, ainda que clandestinamente, movem, aproximadamente, R$ 1,3 bilhão de reais por ano, isso apenas no estado do Rio de Janeiro (O GLOBO, 2016).

Em países onde há regulamentação específica sobre os jogos, tais como em algumas unidades da federação dos Estados Unidos, os lugares onde os jogos de azar são jogados não têm empreendimentos apenas neste ramo, sendo, também, um atrativo para os jogadores "se perderem" com bebidas, e eventos, além do próprio jogo.

Ou seja, visando os interesses do capital, os empreendedores deste ramo passaram a buscar explorar os jogadores utilizando-se de seus desejos "proibidos", com meios para manter os interessados entretidos e, assim, extravasar sentimentos e desejos que são cotidianamente reprimidos.

Não é à toa que muitos cassinos, não apenas os de Las Vegas, não possuem janelas, haja vista que os empreendedores buscam fazer com que os jogadores experimentem a sensação da privacidade absoluta e "percam a noção do tempo", ficando mais tempo nestes estabelecimentos e, consequentemente, gastando mais dinheiro e enriquecendo os exploradores.

Porém, ainda que haja exploração exacerbada, os impactos na economia dos países exploradores podem ser positivos em alguns aspectos, por exemplo no que refere a geração de empregos. Segundo O GLOBO ([201-]), nos Estados Unidos, o número de empregos em estabelecimentos de exploração de jogos de azar chega a 1,7 milhão, movimentando um montante próximo a US$ 240 bilhões anualmente.

Por este motivo, é preciso ponderar: a custo de que ou de quem este setor é tão bem sucedido? Quantas famílias sofrem pelo vício de alguns de seus familiares e pela exploração constante desta prática?

# 3 A PRÁTICA DO JOGO DE AZAR: LEGALIDADES E ILEGALIDADES

Atualmente, no Brasil, há apenas um estilo de jogo de azar integralmente legalizado, e este se refere à Loteria Federal, inteiramente monopolizada pelo Estado e organizada, no sentido de acesso ao público, pelas lotéricas conveniadas à Caixa Econômica Federal.

A primeira loteria oficial, em nosso país, teve início em 1784, tendo sido propagada como uma "contribuição voluntária" que o governo oferecia aos interessados em apostar. As mesmas foram utilizadas, inclusive, para arrecadar fundos para a construção da Câmara e Cadeia de Vila Rica, em Minas Gerais, e, posteriormente, praticadas em benefício de estabelecimentos famosos, tais como o Teatro Municipal da Bahia, o Hotel São José, no Rio de Janeiro, e a Casa de Misericórdia de São Paulo (DUARTE, Davi. 2006, p. 192).

Oficialmente, as loterias públicas estão regulamentas pelo Decreto-Lei nº 6.259/1944, o qual dispõe explicitamente, dentre outras normas, que:

> Art. 1º O Serviço de loteria, federal ou estadual, executar-se-á, em todo o território do país, de acordo com as disposições do presente Decreto-lei.
> [...] Art. 4º Somente a União e os Estados poderão explorar ou conceder serviço de loteria, vedada àquela e a estes mais de uma exploração ou concessão lotérica. (BRASIL, 1944)

No mesmo decreto, no artigo 69, está disposto que "São nulas de pleno direito quaisquer obrigações resultantes de loterias não autorizadas." (BRASIL, 1944). Tal disposição veio a ser confirmada pelo Código Civil de 2002, no [6]artigo 814, que proíbe expressamente a cobrança de dívidas advindas de jogos.

Há também o Decreto-Lei nº 204 de 1967, dispondo que as Loterias organizadas pelo Estado excetuam às regras de direito penal e contravenções penais, sendo que todo o capital arrecadado por estas deve ser repassado ao erário, de maneira que contribua com serviços sociais e de interesse público:

> 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.
> Parágrafo único. A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será obrigatòriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público. (BRASIL, 1967)

[6] Art. 814. As dívidas de jogo ou de aposta não obrigam a pagamento; mas não se pode recobrar a quantia, que voluntariamente se pagou, salvo se foi ganha por dolo, ou se o perdente é menor ou interdito.

O mesmo Decreto regula pormenorizadamente todas as providências que devem ser tomadas em relação ao jogo de loteria realizado pelo Estado, devendo as lotéricas seguirem à risca tudo o que está ali disposto, sob pena de imposição de penalidades contra si.

A novidade que o Decreto Lei nº 204 de 1967 trouxe em relação ao Decreto Lei nº 6.259/1944 foi que, a partir dali, apenas a União poderia realizar a atividade de loteria, não cabendo mais tal administração aos Estados, o que monopolizou mais ainda o serviço, trazendo, em tese, mais segurança na fiscalização e arrecadação do montante decorrente desta prática.

Excetuando-se a loteria federal organizada e efetuada pela União, a exploração de todos outros jogos de azar é, até hoje, proibida; até mesmo antes da época em que a loteria federal realizada pela Caixa Econômica foi criada. Isso porque o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), em seu artigo 50, deixa explícito que é proibido "[...] Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele" (BRASIL, 1941).

Caso tal disposição seja descumprida, os responsáveis sofrerão uma [7]penalidade de 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 (BRASIL, 1941).

Ainda que a proibição dos jogos esteja prevista em Lei, há pensamentos no sentido de que, muitas vezes, um costume e cultura local possa suprir tal ilegalidade, sendo considerada a prática, de maneira fantasiosa, "acima da lei". Nesse sentido, Wacquant (2008) pondera:

> 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.

Basicamente, o sociólogo afirma que, ainda que seja proibida a exploração de jogos de azar, a mesma vai continuar ocorrendo na ilegalidade, diante da cultura e da aceitação que algumas regiões possuem acerca do jogo, muitas vezes, simplesmente ignorando a lei, ou até mesmo desconhecendo-a.

Nesse cenário, não é preciso ir longe para encontrarmos casas de bingo privadas que visam exclusivamente o lucro, sem qualquer repasse de montante para o erário ou para

---

[7] Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessivel 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.

causas sociais. Em casos como este, muitas vezes até mesmo a polícia ignora a exploração, diante da aceitação que o jogo possui em determinada região.

Tal prática, ainda que socialmente aceita, torna-se extremamente perigosa, tendo em vista que os estabelecimentos que exploram o jogo ilegalmente pouco se importam com a saúde dos jogadores ou com o quanto eles irão gastar, uma vez que visam apenas obter mais lucro. Daí é possível notar a importância de uma regulamentação governamental, como, por exemplo, a loteria federal organizada pela Caixa Econômica Federal, a qual, conforme Duarte (2006, p. 17), esteve "sempre pautada pelos princípios da legalidade, moralidade, eficiência, transparência e outros, de sorte que não pode ser imputado a seus dirigentes responsabilidade alguma."

Desde que foi constituída, a Loteria Federal é considerada um serviço público, conforme indica a doutrina e a jurisprudência atinente ao caso. Duarte (2006, p. 06 *apud* BARROSO, 2000, p. 263-264) mostra que

> São serviços públicos as atividades que a lei definir como tal, submetendo-as a uma disciplina específica. (...) Portanto, no que se refere à natureza jurídica da atividade lotérica, legem habemus. É possível afirmar, assim, em linha de coerência com a posição doutrinária prevalecente acima explicitada, que no Brasil a atividade de exploração de loterias é qualificada desde muito tempo, e até o presente, como serviço público. Desse modo, mesmo não se tratando de atividade vital ou indispensável para a comunidade, as loterias são tratadas pelo ordenamento jurídico e exploradas pelo Estado como serviço público".

O entendimento de TÁCITO (1986, p. 78), também citado na obra de Duarte, não destoa:

> As loterias, tanto federal como estaduais, são consideradas como serviço público desde 1.932, quando pela primeira vez se consolidou o direito federal a esse respeito. É certo que a loteria instituída pela União ou pelo Estado não tem a natureza ontológica ou essencial de um serviço público próprio, como prerrogativa inerente à atividade do Estado. Trata-se de uma forma de canalizar recursos para a receita pública em sentido lato, como processo de financiamento de atividades de assistência social ou de benemerência pública. (...). Quando, porém, o Poder Público, federal ou estadual, recorre a tal procedimento de captação de meios para financiar obras de caráter social, a atividade assim constituída não se relaciona com o Direito Penal, de que se distancia pelo próprio ato estatal que lhe dá origem. Assumindo a natureza de um serviço público, a exploração lotérica deve comportar-se em função do território sob o qual opera a competência administrativa da pessoa de direito publico interno que a institui.

Vislumbrando-se, portanto, que atualmente, no Brasil, apenas as loterias federais são inteiramente legalizadas, cabe ao discorrer sobre os jogos de azar considerados ilegais, todos proibidos pelo até então vigente Decreto-Lei nº 3.688, de 1941 (Lei das Contravenções penais).

## 3.1 O QUE FAZ DE UM JOGO UM JOGO DE AZAR?

Conceituar "jogo de azar" pode vir a ser um problema. No entendimento doutrinário majoritário, os jogos de azar são aqueles nos quais o seu resultado depende exclusivamente da sorte. Ou seja, nenhum outro fator externo, na maioria deles, pode influenciar naquilo que o jogo resulta.

Como fatores externos, pode-se considerar qualquer elemento baseado em habilidade, percepção, treinamento, força ou outros fatores físicos. Ou seja, para um jogo ser considerado um jogo de azar, o fator determinante de seu resultado deve ser unicamente o acaso.

Para Duarte (2006), por exemplo:

> [...] Diz-se jogo de azar porque o resultado não depende do exercício de habilidades – diversamente do que ocorre com outros jogos: xadrez, futebol, esgrima, etc. No jogo de azar o apostador fica na exclusiva dependência do acaso. Em regra não se vence no jogo e ganhar é exceção. Daí advém a expressão que se tornou usual para identificar essa espécie de jogo.

Segundo o site Gambleaware (2019), site inglês de apoio à viciados em jogos de azar, a modalidade de jogo pode ser descrita como:

> [...] um jogo em que você arrisca dinheiro, ou algo de valor, para ganhar dinheiro ou um prêmio. O resultado do jogo geralmente é reduzido ao acaso, portanto, quando você joga, pode sair com menos dinheiro do que começou, e às vezes sem nada.
> Existem muitas formas de jogo, incluindo loterias e raspadinhas, jogos de cartas [...], apostas em esportes ou eventos, jogos de cassino, máquinas de jogos de azar ou bingo. Muitas pessoas gostam de jogos de azar, seja em um grande evento ou comprando uma raspadinha estranha, ou participando de apostas regularmente. O jogo não é uma coisa ruim, mas pode ser arriscado, por isso precisamos nos manter informados e fazer boas escolhas. (tradução livre)[8]

Entretanto, a Lei de Contravenções Penais, do ordenamento jurídico brasileiro, faz um adendo importante à conceituação de jogos de azar, também considerando como tal as apostas esportivas, de qualquer natureza. Ou seja, aqui, esta modalidade de jogo, o "jogo de azar" pode ser considerado meramente apenas uma aposta sobre qualquer outra competição esportiva, por força da alínea "c", do parágrafo 3º, do artigo 50 desta lei:

> Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessivel 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;

[8] Do Original: Gambling is taking part in a game during which you risk money, or something of monetary value, in order to win money or a prize. The outcome of the game is usually down to chance, so when gambling you might leave with less money than you started off with, and sometimes with nothing at all.

There are many forms of gambling, including lotteries and scratchcards, card games like poker and blackjack, betting on sports or events, playing casino games, gambling machines or bingo. Many people enjoy gambling, whether having a flutter on the Grand National or buying the odd scratchcard, or taking part in gambling on a more regular basis. Gambling is not a bad thing, but it can be risky, so we need to keep ourselves informed and make safer choices.

> b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;
> c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.
> § 4º Equiparam-se, para os efeitos penais, a lugar acessivel ao público:
> a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa;
> 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).

Ou seja, com base na Lei, a definição de jogo de azar se estende até mesmo a apostas que são feitas sobre jogos que não dependem principalmente da sorte. Por exemplo, atualmente, ao brasileiro é proibido fazer apostas sobre jogos de futebol ou qualquer outro esporte praticado em nosso país, ainda que esta prática pareça estar em acordo com a Lei, se esta for realizado em local acessível ao público e com o objetivo de lucro. A alínea "c" do parágrafo 3º do artigo 50, portanto, traz a proibição da aposta, e não do jogo em si.

Com base nestas diferentes percepções acerca dos jogos de azar, é possível considerar que a conceituação exata dessa prática pode variar em cada país, devendo ser levado em consideração o seu ordenamento jurídico.

O referido Decreto-Lei também conceitua a atividade de loteria, um desdobramento de jogos de azar, normatizando que "[...] Considera-se loteria toda operação que, mediante a distribuição de bilhete, listas, cupões, vales, sinais, símbolos ou meios análogos, faz depender de sorteio a obtenção de prêmio em dinheiro ou bens de outra natureza" (BRASIL, 1941).

Percebe-se, assim, que a definição de "loteria", segundo a Lei brasileira, se aproxima mais da definição praticamente universal de jogos de azar (jogos que dependem exclusivamente da sorte) do que da definição de jogos de azar propriamente ditos, segundo o ordenamento jurídico brasileiro.

Para Devereux (1976), o conceito de "jogo de azar" está relacionado aos jogos cujas atividades e resultados dependem exclusivamente da sorte, tal qual como a prática é considerada na maioria dos ordenamentos jurídicos nos quais o jogo é regulamentado.

Nesse sentido, a National Research Council (Us) Committee On The Social And Economic Impact Of Pathological Gambling (1999) leciona que:

> [...] o termo "jogo" refere-se tanto a jogos de azar que são verdadeiramente aleatórios e envolvem pouca ou nenhuma habilidade que pode melhorar as chances de ganhar, e para atividades que exigem o uso de habilidades que podem melhorar a chance de ganhando. Por sua própria natureza, o jogo envolve uma assunção voluntária e deliberada de risco, muitas vezes com um valor esperado negativo. Por exemplo, no jogo de cassino, as probabilidades são contra o apostador porque a casa leva o seu

> corte; assim, quanto mais as pessoas apostam, maior a probabilidade de perder (tradução livre)[9]

Diniz (2014) não destoa desta concepção, aduzindo que o jogo aleatório, ou jogo de azar, "[...] É a convenção em que duas ou mais pessoas de opinião divergente sobre qualquer assunto prometem, entre si, pagar certa quantia ou entregar determinado bem aquela cuja opinião prevalecer em virtude de um evento incerto".

O Projeto de Lei nº 186, apresentado pelo Senador Ciro Nogueira em 2014, quem julgou importante dar a devida regulamentação à prática, no Brasil, traz um conceito muito mais específico do que é considerado jogo de azar, de maneira que seja possível diferenciar "jogos de azar" de "apostas esportivas". No referido Projeto de Lei, consta, no seu artigo 3º, que:

> 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. (BRASIL, 2014)

Nota-se, portanto, que os jogos considerados "de azar" pelo Senador, autor do Projeto de Lei nº 186, de 2014, são aqueles que dependem exclusivamente da sorte, tendo em vista que é assim que funcionam estes citados nos incisos deste artigo. Com base nisso, seria possível diferenciar de maneira mais simples a definição de "jogo de azar" e "aposta esportiva", sendo nítido que a Lei de Contravenções Penais carece de diferenciação entre as duas modalidades do tipo penal, haja vista que, para todos os efeitos, as definições entre estas modalidades são equiparadas.

Cabe, portanto, frisar que a definição praticamente universal de "jogos de azar" se refere aos jogos cujo resultado depende única e exclusivamente do acaso. Contudo, no ordenamento jurídico, para efeitos práticos, são equiparadas a tais jogos as apostas esportivas, as quais se referem a qualquer aposta realizada com base no resultado de um jogo, independentemente do fato de este depender do acaso para o seu resultado ou não.

[9] Do original: As used in this report, the term "gambling" refers both to games of chance that are truly random and involve little or no skill that can improve the odds of winning, and to activities that require the use of skills that can improve the chance of winning. By its very nature, gambling involves a voluntary, deliberate assumption of risk, often with a negative expectable value. For example, in casino gambling the odds are against the gambler because the house takes its cut; thus, the more people gamble, the more likely they are to lose.

## 3.2 JOGOS ILÍCITOS, LÍCITOS OU TOLERADOS E AUTORIZADOS E O QUE DIFERENCIA CRIME E CONTRAVENÇÃO

Antes de destacar as espécies e diferenças entre os considerados “jogos de azar” no Brasil, cabe frisar que, aqui, os mesmos são considerados, por maior parte da doutrina, uma espécie de contrato, embora, conforme já mencionado, o Código Civil Brasileiro não dê o devido respaldo para a cobrança de dívidas oriundas desta modalidade de jogo, embora a sua natureza possa configurar uma contravenção penal.

Nesse norte, Leite (2010) ressalta que, por serem considerados contratos,

> [...] é bom frisar a presença de três elementos que os compõem:
> a) acordo de vontades dos contratantes, que é requisito necessário e comum aos contratos; b) promessa de prestação em dinheiro, ou em qualquer outro bem. O objeto há de ser determinado ou determinável (ao menos); c) o risco a que os figurantes se expõem, uma vez que subordinam a obtenção da vantagem a um acontecimento futuro. Se já aconteceu o evento, o que é possível, o caso é de aposto, não de jogo. Aposta-se qual foi, por exemplo, o desfecho de certo acontecimento.

Entretanto, embora a doutrina majoritária considere o jogo e a aposta como um contrato, tanto é que está na parte do livro dos contratos no Código Civil de 2002, o jurista Silvio Rodrigues (2004) leciona na contramão deste entendimento:

> contrato aleatório, em que duas ou mais pessoas prometem certa soma àquela, dentre as contraentes, a quem for favorável certo azar [jogo]. (...) contrato igualmente aleatório, em que duas ou mais pessoas, de opinião diferente, sobre qualquer assunto, concordam em perder certas uma em favor daquela, dentre as contraentes, cuja opinião se verificar ser a verdadeira.

A denominação de “contrato” se dá devido à sua natureza bilateral e vontade das partes. Ou seja, em um jogo, sendo este de azar ou não, haverá interesse em mais de uma parte envolvida, e desses interesses um jogador sairá vitorioso e o outro perdedor, salvo em casos de empate.

Siqueira (2007) delimita que

> [...] jogo é ajuste em que duas ou mais pessoas, participando na realização do acontecimento, obrigam-se a pagar certa soma àquela que conseguir um resultado mais favorável; aposta é ajuste em que duas ou mais pessoas, que não participam na realização do acontecimento, emitindo opiniões diferentes sobre qualquer assunto, concordam em entregar certa soma, ou certo objeto, àquela cuja opinião prevalecer.

Conclui, assim, aduzindo que:

> Em se tratando de jogo e aposta contratuais, podemos dizer que além de aleatórios, são consensuais (pois se aperfeiçoam com o ajuste de vontades), bilaterais (porque criam obrigações para ambos os contratantes) e onerosos (haja vista que ambos os contratantes obtêm proveito, ao qual corresponde um sacrifício). No que se refere ao jogo e à aposta acontratuais, não se pode estabelecer com tanta certeza, além da aleatoriedade, as outras características jurídicas, posto que são obrigações naturais, de

> modo que há situações em que teremos um ajuste bilateral e oneroso, e outras em que haverá um ajuste unilateral e gratuito; de modo geral, pode-se afirmar que se trata de um ajuste que enseja um dever moral, e não jurídico. (SIQUEIRA,2007)

Cabe ponderar que, para fins jurídicos, os jogos são determinados, segundo a doutrina, em três modalidades, sendo estes considerados jogos ilícitos, tolerados e autorizados, sendo que cada um deles possui um respaldo diferenciado em relação ao outro no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente naquilo que tange ao tipo penal, haja vista que no viés cível, independentemente de sua natureza, o jogo tem o mesmo tratamento.

### 3.2.1 Jogos ilícitos

Os jogos ilícitos, como a própria denominação sugere, são aqueles proibidos especificamente por lei. Ou seja, aqueles tipificados no artigo 50 da Lei de Contravenções Penais, quais sejam: o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte; as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; as apostas sobre qualquer outra competição esportiva. A título de exemplo, também podem ser citados como principais jogos ilícitos o jogo do bicho, o bingo, as máquinas de caça níqueis e a roleta.

Há certa discussão quanto à ilicitude de jogos de cartas como o pôquer, o qual é por considerado pelos seus adeptos como um jogo de habilidade, e não de azar, havendo, inclusive, decisões judiciais nesse sentido. Martins (2017) explica que

> [...] o poker é diferente, pois a habilidade do jogador faz diferença. Há uma série de estudos que comprovam isso, em que o conhecimento das regras do jogo, a importância da posição na mesa, o controle emocional, a capacidade de percepção do adversário e de extrair fichas, entre outros fatores, são mais importantes, a médio e longo prazo, do que aquela carta que o jogador acerta na sorte.

Nesse sentido, ressalta-se que a doutrina e a jurisprudência brasileira consideram jogos ilícitos somente aqueles previstos no artigo 50 da Lei de Contravenções Penais, sendo de extrema importância destacar a diferença entre as alíneas “a” e “c” deste artigo, que estabeleçam uma distinção entre “jogar” e “apostar”, sendo que a primeira se refere aos jogos cujo resultado depende exclusivamente da sorte e a segunda sobre a aposta realizada sob qualquer jogo, independentemente de sua natureza ou do fato de depender de fatores externos influenciando no seu resultado, sendo configurado como “jogo de azar” se os organizadores visarem o lucro ou o façam em local aberto ao público.

### 3.2.2 Jogos lícitos ou tolerados

De maneira sucinta, pode-se afirmar que os jogos considerados lícitos ou tolerados são, basicamente, aqueles que não se enquadram no artigo 50 da Lei de Contravenções Penais, tendo em vista que esta é a única norma do ordenamento jurídico brasileiro que faz menção ao ato de jogar e apostar, enquanto o Código Civil apenas traz regras acerca da cobrança de dívidas.

Stolze Gagliano e Pampola Filho ([201-]) conceituam os jogos desta natureza como

> toda modalidade de jogo ou aposta que não esteja tipificada é considera lícita, como, por exemplo, a "corrida apostada" entre amigos para ver quem chega primeiro, a rifa feita por uma comissão de formatura ou o "carteado a dinheiro" entre membros da família (fora, portanto, do âmbito de incidência do art. 50, § 4º, a, da LCP). Em tal modalidade de jogo ou aposta, há apenas a tolerância do ordenamento jurídico, pois, em que pese a aceitação de sua licitude, não se admite a produção total dos efeitos do negócio jurídico, gerando obrigações naturais, as quais também se aplicam as regras aqui tratadas.

Tal entendimento da doutrina estabelece que os jogos lícitos ou tolerados podem ser praticados sem restrições, tendo em vista que não há previsão legislativa que determine o contrário, especialmente na área penal. Entretanto, o Código Civil proíbe a cobrança de dívidas decorrentes desta prática, conforme já demonstrado anteriormente.

De modo mais específico, pode-se usar como exemplo de jogos lícitos o jogo de pôquer, o jogo de xadrez ou qualquer outro cujo resultado não dependa exclusivamente do acaso, desde que sejam jogados em local privado e sem o objetivo de lucro por parte de algum organizador. Entretanto, em todas as modalidades dos jogos as dívidas oriundas dos mesmos não podem ser cobradas, por força do Código Civil. Ou seja, podem ser jogados, mas não pode haver nenhum tipo de cobrança ou recolhimento de lucros entre os organizadores.

### 3.2.3 Jogos autorizados

Os chamados jogos autorizados são aqueles que possuem uma definição mais restrita, uma vez que os mesmos estão expressamente autorizados em Lei. No ordenamento jurídico brasileiro, tem-se como maior exemplo de jogos autorizados a Loteria Federal, que é regularizada por força do Decreto-Lei nº 207, de 1967. Neste Decreto, há disposições que especificam como a União pode articular a loteria, possuindo como preâmbulo o seguinte texto:

> CONSIDERANDO que é dever do Estado, para salvaguarda da integridade da vida social, impedir o surgimento e proliferação de jogos proibidos que são suscetíveis de atingir a segurança nacional; CONSIDERANDO que a exploração de loteria constitui uma exceção às normas de direito penal, só

> sendo admitida com o sentido de redistribuir os seus lucros com finalidade social em termos nacionais; CONSIDERANDO o princípio de que todo indivíduo tem direito à saúde e que é dever do Estado assegurar esse direito; CONSIDERANDO que os Problemas de Saúde e de Assistência Médico-Hospitalar constituem matéria de segurança nacional; CONSIDERANDO a grave situação financeira que enfrentam as Santas Casas de Misericórdia e outras instituições hospitalares, para-hospitalares e médico-científicas; CONSIDERANDO, enfim, a competência, da União para legislar sobre o assunto. (BRASIL, 1967)

No tocante à competência e limites da União para regular as loterias, os primeiros artigos do referido Decreto-Lei deixam explícitos:

> 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.
> Parágrafo único. A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será obrigatoriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público.
> Art 2º A Loteria Federal, de circulação, em todo o território nacional, constitui um serviço da União, executado pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, através da Administração do Serviço de Loteria Federal, com a colaboração das Caixas Econômicas Federais.
> Parágrafo único. As Caixas Econômicas Federais, na execução dos serviços relacionados com a Loteria Federal, obedecerão às normas e às determinações emanadas daquela Administração. (BRASIL, 1967)

Nota-se que tais dispositivos fazem menção ao Direito Penal, que, por força da Lei de Contravenções Penais, os jogos de azar e apostas esportivas são proibidos. As loterias constituem, portanto, uma exceção à regra, autorizadas especificamente por este Decreto-Lei.

São considerados também como jogos autorizados aqueles em que a Lei lhes confere a exigibilidade de dívidas decorrentes dos mesmos, estando estes previstos no artigo 814, § 3º do Código Civil nos seguintes termos:

> Art. 814. As dívidas de jogo ou de aposta não obrigam a pagamento; mas não se pode recobrar a quantia, que voluntariamente se pagou, salvo se foi ganha por dolo, ou se o perdente é menor ou interdito.
> § 1o Estende-se esta disposição a qualquer contrato que encubra ou envolva reconhecimento, novação ou fiança de dívida de jogo; mas a nulidade resultante não pode ser oposta ao terceiro de boa-fé.
> § 2o O preceito contido neste artigo tem aplicação, ainda que se trate de jogo não proibido, só se excetuando os jogos e apostas legalmente permitidos.
> § 3o Excetuam-se, igualmente, os prêmios oferecidos ou prometidos para o vencedor em competição de natureza esportiva, intelectual ou artística, desde que os interessados se submetam às prescrições legais e regulamentares. (BRASIL, 2002)

Nesse sentido, verifica-se que os jogos de prêmios de natureza esportiva, intelectual ou artística, que estejam de acordo com o ordenamento jurídico, podem ser também considerados jogos autorizados.

A fim de facilitar a compreensão, pode se usar a definição dada por Leite (2010), considerando jogos autorizados como aqueles

> [...] socialmente úteis, pelos benefícios que trazem a quem os pratica (competições esportivas e, etc.) e porque estimulam atividades econômicas de interesse geral (turfe, loterias públicas), ou pelo proveito que deles aufere o Estado, empregado no sentido de realizar obras sociais relevantes (loterias). Regularmente autorizados, dão azo aos negócios jurídicos, exigíveis e plenos em seus efeitos, gerando efetivamente obrigações civis.

Dessa forma, conclui-se que, para ser autorizado, deve haver Lei o permitindo, sendo o maior exemplo desta espécie a Loteria Federal explorada exclusivamente pela União, que é em certo sentido um jogo de azar autorizado no ordenamento jurídico brasileiro.

### 3.2.4 Diferença entre crime e contravenção penal

É importante ressaltar que a prática de jogos de azar ou exploração sobre apostas esportivas são atividades consideradas contravenções penais, previstas em legislação específica, ou seja, não estão presentes no Código Penal.

A definição de crime está explícita na própria Lei de Introdução ao Código Penal Brasileiro e à Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei n° 3.914/1941) que especifica em seu artigo 1º:

> 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.

Pode-se afirmar, portanto, que as contravenções penais são atos ilícitos tipificados em leis próprias com um menor potencial ofensivo em relação aos crimes presentes no Código Penal.

Nucci (2015) faz a diferenciação de crime e contravenção da seguinte forma:

> O direito penal estabeleceu diferença entre crime (ou delito) e contravenção penal, espécies de infração penal. Entretanto, essa diferença não é ontológica ou essencial, situando-se, tão somente, no campo da pena. Os crimes sujeitam seus autores a penas de reclusão 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 da multa (o que não ocorre com os crimes), embora a penalidade pecuniária possa ser cominada em conjunto com a prisão simples ou esta também possa ser prevista ou aplicada de maneira isolada (art. 1.º da Lei de Introdução ao Código Penal).

No tocante à exploração de jogos de azar, vislumbra-se que a pena para a exploração de jogos é a 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 (Art. 50 da Lei de Contravenções Penais), podendo a mesma ser aumentada em um terço se houver menores de 18 (dezoito) anos participando dos jogos.

A Lei nº 13.155 de 2015 trouxe um novo parágrafo para este artigo, o qual foi normatizado devido aos avanços tecnológicos e de apostas esportivas feitas pela internet, as quais atingem um público com muito mais facilidade. No dispositivo, consta que "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" (BRASIL, 2015).

Assim, vislumbra-se que as penas para os exploradores não são tão rígidas no sentido de restringir a ação, porém, em contrapartida, no sentido pecuniário há uma grande punibilidade, uma vez que o preço das multas pode vir a ser extremamente elevado, ainda mais se presentes os agravantes.

## 3.3 A PRÁTICA LEGAL DOS JOGOS DE AZAR: OS EUA COMO PARADIGMA

É sabido que os Estados Unidos da América constituem referência quando o assunto é a prática bem-sucedida de jogos de azar. O exemplo emblemático é o da criação da cidade de Las Vegas, situada em Nevada, com seus cassinos, hotéis, restaurantes, casas de espetáculos e toda uma estrutura em torno da paixão pelos jogos de azar, que transforma a exploração dos prazeres mundanos em empreendimento lucrativo.

Nesse sentido, Vacek (2011, p. 88) aduz que

> O jogo é o passatempo favorito da América, pelo menos quando nossas atividades são medidas por receita. Os 57 bilhões de dólares gastos pelos jogadores em 2006 excede em muito os 20 bilhões pagos por ingressos de cinema e gravações de música, e também os 28 bilhões em vendas do McDonalds, Burger King, Wendy's, e Starbucks combinados. Os americanos jogam livremente. Na verdade, apenas vinte e oito por cento deles acha que o jogo é moralmente errado (tradução livre)[10].

[10] Do Original: Gambling is America's favorite pastime, at least when our activities are measured by revenue. The $57 billion spent by gamblers in 2006 far exceeds the $20 billion paid for movie tickets and music recordings and the $28 billion in sales from McDonalds, Burger King, Wendy's, and Starbucks combined. Americans gamble freely. In fact, only twentyeight percent of them think gambling is morally wrong.

Com base nestes dados, é possível afirmar que nos Estados Unidos o jogo é extremamente aceito se comparado com outros países do mundo, ainda que seja considerado um território conservador, como demonstraram o resultado das últimas eleições presidenciais.

Isso ocorre porque, nos Estados Unidos, não há nenhuma Lei Federal que proíba ou permita o jogo de modo específico, diferentemente do Brasil, por exemplo. Entretanto, a imensa diferença é que cada Unidade da Federação pode legislar e dispor sobre a atividade e exploração de jogos. De acordo com o site especializado User Betting Codes (2019),

> Não existe lei federal nos Estados Unidos que proíba o jogo em geral. Os estados individuais são deixados para seus próprios dispositivos quando se trata de implementar leis sobre jogos de azar. Assim, a grande maioria dos estados dos EUA torna o jogo de casino totalmente legal. Existem apenas duas exceções a essa regra - e são os estados de Utah e Havaí. Se acontecer de você ir a esses países, saiba que o jogo é totalmente ilegal e que você não poderá encontrar lugares onde possa jogar legalmente. Além disso, existem cassinos totalmente legais em todo o território dos Estados Unidos da América. Então, você pode se sentir livre para bater-se para fora. O paraíso dos jogos de azar nos EUA pode ser encontrado na cidade de Las Vegas. Esta cidade é conhecida em todo o mundo como a capital do jogo. Você poderá encontrar alguns dos maiores cassinos do mundo nesta cidade. Você também precisa lembrar que os cassinos precisam ter licenças emitidas pelo estado. Se um cassino não tiver uma licença de jogo, isso significa que suas operações são duvidosas e ilegais (tradução livre)[11]

Ainda que haja regulamentação acerca dos jogos de azar nas unidades da federação dos Estados Unidos, sabe-se que os jogadores vão para esses lugares, na maioria das vezes, como uma espécie de "fuga da realidade", a fim de sentirem a adrenalina do momento que pode lhes trazer dinheiro fácil.

Aliás, não é à toa que uma cidade como Las Vegas foi construída no meio de um deserto. Aqueles que vão à cidade com o intuito de se divertir sabem exatamente o que estão procurando, e isso pode ser percebido porque todos têm que fazer uma longa viagem na qual há tempo o suficiente para desistir e, mesmo assim, não desistem. Dessa maneira, é possível verificar que os jogos de azar nos Estados Unidos são um dos maiores atrativos de algumas de suas unidades da federação, ainda que haja uma porcentagem da população que os repudie em

[11] Do Original: There is no federal law in the United States that prohibits gambling in general. The individual states are left to their own devices when it comes to implementing laws about gambling. So, the vast majority of the states in the USA make casino gambling fully legal. There are only two exceptions to this rule – and they are the states of Utah and Hawaii. If you happen to go to these countries, then you should know that gambling is fully illegal and that you won't be able to find places where you can gamble legally. Apart from that, there are fully legal casinos all over the territory of the United States of America. So, you can feel free to knock yourself out. The gambling haven in the USA is to be found in the city of Las Vegas. This city is known all around the world as the capital of gambling. You'll be able to find some of the biggest casinos in the world in this city. You also need to remember that casinos need to have state-issued licenses. If a casino doesn't have a gambling license, then it means that its operations are shady and illegal.

um país tão conservador. Inclusive, essa busca por "fuga da realidade" constante na mente dos jogadores fez surgir a conhecida frase "O que acontece em Vegas, fica em Vegas."

Todavia, ainda que haja extrema movimentação financeira com a exploração da prática de jogos por parte do governo, empresários e jogadores, há uma classe que, muitas vezes, sai em extrema desvantagem nesta relação, qual seja, aquele que se vicia no jogo e não possui amparo para lidar com isso, podendo acarretar até mesmo em morte.

A título de exemplo, Meyer (2017) traz a história de Scott Stevens, um cidadão americano comum que viu oportunidades na prática de jogos como jogador, contando que

> Publicamente, Scott Stevens, diretor de operações de uma empresa em Steubenville, Ohio, era um membro bem considerado de sua comunidade. Casado e pai de três filhos, ele era ativo em sua igreja católica local, envolvia equipes esportivas do ensino médio e ajudava a desenvolver parques na área. Particularmente, Stevens era viciado em jogos de azar. Primeiramente exposto a máquinas caça-níqueis em uma feira em Las Vegas em 2007, Stevens se tornou um jogador regular de caça-níqueis no Mountaineer Casino, Racetrack, & Resort, a cerca de 30 minutos em Chester, West Virginia. Em 2010, ele havia desviado US $ 7 milhões do seu empregador para jogar, e quando eles descobriram, ele perdeu o emprego. Stevens continuou a jogar secretamente pelos próximos 10 meses, indo a Mountaineer quase todos os dias, tirando dinheiro das economias de sua família, de seu 401 (k) e do fundo da faculdade de seus filhos. Em 13 de agosto de 2012, esse dinheiro acabou. Em uma nota de suicídio para sua esposa, ele escreveu: "Eu sei que você não acredita, mas eu te amo muito. Eu te machuquei tanto. Nossa família só tem uma chance se eu não estiver por perto para nos derrubar ainda mais. "Naquela noite, Stevens pediu a sua filha de 13 anos que lhe trouxesse sua bolsa de caça do sótão. Ele dirigiu até um parque local que ajudou a desenvolver e ligou para o 9-1-1. Quando os xerifes chegaram, ele atirou em si mesmo (tradução livre)[12]

São por histórias de cidadãos como Scott que há extrema urgência em fazer a população se preocupar com a prática de jogos. Entretanto, ao que parece, tudo está indo na contramão, pelo menos nos Estados Unidos. Beres (2019) traz a informação recente de que estima-se que 20% dos jogadores patológicos, isto é, considerados viciados, possuem tendência suicidas ou, pelo menos, já tentaram tirar a sua própria vida alguma vez. Além disso, há a

[12] Do Original: Publicly, Scott Stevens, a chief operating officer of a company in Steubenville, Ohio, was a well-regarded member of his community. A married father of three, he was active in his local Catholic church, involved with high school sports teams, and helped develop parks in the area. Privately, Stevens was addicted to gambling. First exposed to slot machines at a trade show in Las Vegas in 2007, Stevens became a regular slot player at the Mountaineer Casino, Racetrack, & Resort, about 30 minutes away in Chester, West Virginia. By 2010, he had embezzled $7 million from his employer to gamble, and when they found out, he lost his job. Stevens continued to gamble secretly for the next 10 months, going to Mountaineer nearly every day, drawing money from his family's savings, his 401(k), and his children's college fund. On August 13, 2012, that money ran out. In a suicide note to his wife, he wrote: "I know you don't believe it, but I love you so much. I have hurt you so much. Our family only has a chance if I'm not around to bring us down any further." That evening, Stevens asked his 13-year-old daughter to bring him his hunting bag from the attic. He drove to a local park he had helped develop and called 9-1-1. When the sheriffs arrived, he shot himself.

estimativa de que os jogadores americanos perderam 116.9 bilhões de dólares apenas em 2016 em algum tipo de jogo de azar.

Deixando de levar em consideração a autonomia e vulnerabilidade dos jogadores, acredita-se que a maioria dos dirigentes de estabelecimentos que exploram jogos não se preocupam com a saúde das pessoas que os procuram, olhando apenas para o lucro. Isso ocorre porque, segundo Feldman *et al.* (2013, p. 18), na maioria destes estabelecimentos há elementos que são meticulosamente colocados nos locais com o único intuito de manter o jogador interessado em jogar, o que, consequentemente, lhes gera mais lucro.

Dentre estes elementos, se destaca o fato de cassinos usarem provocantes números e imagens para exaltar a impressão de que é fácil ganhar muito. Presumivelmente, todo mundo entende que esses tipos de anúncios passam a impressão de grande chance e tamanho de ganhos potenciais. O grau de exagero, no entanto, pode ser muito maior do que a maioria dos jogadores espera (FELDMAN et al., 2013, p. 18) (tradução livre)[13].

Os mesmos autores do referido artigo aduzem que os exploradores de jogos, em sua defesa, costumam argumentar que não forçam ninguém a jogar, e "cada um gasta dinheiro com o que quiser". Muito embora não seja uma argumentação descartável, é necessário entender que o problema é muito maior de se resolver, uma vez que envolve a saúde pública de um país.

Outra "jogada suja" está no fato de muitos estabelecimentos conhecerem os jogadores com mais tendência ao vício, enviando-lhes anúncios com promoções em jogos, descontos em quartos de hotel etc. Do artigo referenciado acima (FELDMAN et al., 2013, p. 18) coloca-se em evidencia:

> Ainda mais problemáticas são anúncios predatórios que segmentam jogadores compulsivos. Casinos frequentemente identificar e manter o controle de seus visitantes frequentes e enviá-los cupons e promoções para incentivar visitas adicionais. Por exemplo, casinos como o de Harrah – [...] "recompensar" seus clientes com estadias de hotel com desconto, incentivando-os a visitar os casinos e gastar dinheiro lá.

Percebe-se, então, que mesmo sendo referência na prática e exploração de jogos de azar, os Estados Unidos não é, nem de longe, o melhor exemplo a ser seguido, uma vez que mesmo com grande movimentação e arrecadação de receita para o Estado, há graves custos que refletem diretamente na saúde pública em geral, enquanto empresários e exploradores lucram às custas de jogadores patológicos e daqueles que têm tendência ao vício.

---

[13] Do Original: Casinos use provocative numbers and images to give off the impression that it is easy to win big. Presumably, everyone understands that these types of advertisements exaggerate the chance and size of potential winnings. The degree of exaggeration, however, may be much greater than most gamblers expect.

# 4 JOGOS DE AZAR NA REPÚBLICA BRASILEIRA: DADOS DE HISTORICIDADE

Após a proclamação da República Brasileira, no ano de 1888, houve extrema mudança de comportamentos na sociedade brasileira, decorrente da mudança das estruturas de poder do Estado brasileiro, de acontecimentos sociais, como a abolição da escravatura, e a reestruturação do sistema econômico do país.

Pereira de Mello (2017, p. 33) esclarece que

> [...] a chegada ao Rio de Janeiro dos 20.000 funcionários do Estado português e fidalgos que compunham a fantástica comitiva da Casa Real, alterou profundamente o perfil sociopolítico da cidade, transformando-a em pouco tempo de simples entreposto de exportação de matérias primas num importante centro de decisões político-administrativas do império português.

Após tais acontecimentos, assim como ocorreu com outras atividades, a cidade do Rio de Janeiro foi adotando outro padrão social, cada vez mais parecido com o dos habitantes de Portugal, se tornando cada vez mais necessária a regulamentação em decorrência da exploração dos jogos de azar no Brasil.

Uma das mudanças sociais e econômicas que constituiu fator determinante para o povo brasileiro se aproximar dos jogos foi a crise financeira provocada pelo denominado "encilhamento", plano fundado na especulação financeira, que trazia promessas de melhoria econômica no país na época de transição entre o regime monárquico e republicano, tendo o seu auge entre os anos de 1890 e 1892, época em que o governo visava adaptar a economia à fatores como a abolição da escravatura e a imigração de mão de obra livre (AMORIM DE ÂNGELO, 201-).

Nesta época, a movimentação dos jogos ganhou força especialmente na cidade do Rio de Janeiro, a qual, à época, foi escolhida como Distrito Federal do Estado republicano e federativo. Pereira de Mello (2017, p. 52), afirma que

> 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.

Como em praticamente todas as sociedades, em qualquer época, os jogos de azar atraíram a população pela possibilidade de enriquecimento rápido e fácil, diante das dificuldades de adaptação às mudanças que estavam ocorrendo no país na época.

Neste contexto histórico, o jogo com maior movimentação financeira, tanto no início da era Republicana e décadas seguintes, foi o jogo do bicho, cuja prática teve início estimado em 1882, quando João Batista Vieira Drummond, o barão de Drummond, dono de uma chácara com um pequeno jardim zoológico localizado em Vila Isabel, Rio de Janeiro, concebeu a ideia de utilizar o referido jogo com o intuito de arrecadar fundos para manter o seu empreendimento (CONSTANTINO, 2009).

Em decorrência da prática do jogo, conhecido como jogo do bicho, pois os números eram associados aos animais do zoológico, e diante do cenário econômico na época, não era de se surpreender que surgiram pessoas interessadas em explorar outros tipos de jogos, motivo pelo qual começaram a surgir diversas casas de jogos que visavam entreter o seu público com esta prática.

No início da década de 1890, surgiram os primeiros indícios de tentativa de controle estatal sobre a exploração dos jogos. O governo tentou, por diversas vezes, passar uma imagem negativa destes jogos para a população, tanto que, segundo Pereira de Mello (2017, p. 57), em 1894 o primeiro Delegado Auxiliar do Distrito Federal encaminhou à prefeitura um relatório que continha conteúdo acerca de investigações policiais realizadas na prática de jogos acusando-as de delitivas.

No relatório do referido delegado de polícia, constava o seguinte:

> Considero suficientemente provado, em vista dos documentos... que as casas denominadas *book makers*, estabelecidas no Distrito Federal, tem viciado e pervertido a autorização que lhes foi concedida pela prefeitura para vender somente Poules de jogos de corridas a pé ou a cavalo e outras semelhantes, para com o maior escândalo e sacrifício da moral e perversão dos bons costumes sociais, estarem fazendo jogos proibidos... (PEREIRA DE MELLO (2017, p. 57)

Diante disso, é possível verificar que a história que envolve os jogos tem se caracterizado por um conflito de interesses entre partes que tentam influenciar a população com base naquilo que acreditam ser o melhor conforme seus próprios interesses.

Enquanto o fenômeno dos jogos se alastrava pelo Distrito Federal, permaneciam as brigas e disputas políticas entre o governo e os empreendedores que se beneficiavam da prática. Neste período foram editados, no Rio de Janeiro, inúmeros decretos municipais desordenados que visavam administrar problemas como o acesso ao público, exigências de instalações e quais jogos seriam permitidos.

Nesse contexto, Pereira de Mello (2017, p. 57) informa que tais acontecimentos criaram

> [...] um emaranhado de leis redundantes e prolixas que mais serviam aos interesses daqueles empresários e seus recursos protelatórios [...] pela atuaçãoo quase sempre rigorosa da polícia relatada em inúmeras cartas dos chefes de polícia aos prefeitos da cidade e [...] pela ação escapista dos donos dos [14]Frontões em seu esforço contínuo de arrefecer e contornar os entraves legais e burocráticos.

Dessa forma, diante das instabilidades presentes no Distrito Federal e da ausência de uma regulamentação rígida acerca dos jogos, bem como diante do aspecto político social que estava passando por importantes mudanças no fim do século XIX, fez-se cada vez mais necessário um controle maior sobre os jogos, de maneira que cessasse as dúvidas dos empreendedores e dos praticantes.

Em outras palavras: estava na hora de o povo obter respostas para perguntas importantes como: “quais jogos são permitidos?”, “quem pode jogar?”, “quem poderá explorar esta prática?”, “onde poderão ser exploradas as práticas que envolvem o jogo?”, “quanto o Estado arrecadará com os jogos de azar?”

Assim, na virada do século, o Brasil estava prestes a obter o seu primeiro marco regulatório inerente à exploração de jogos de azar, de maneira que supostamente trouxesse alguma segurança a todos os envolvidos nesta prática.

## 4.1 EPITÁCIO PESSOA E A LEI 3.987, DE 02 DE JANEIRO DE 1920: ENSAIO DE LEGALIZAÇÃO?

Durante mais de uma década com os jogos de azar funcionando na clandestinidade, sendo difundidos pelo Brasil, e após diversos decretos que buscavam algum tipo de regulamentação sobre os mesmos, o poder executivo se viu na necessidade de pôr fim à desregulamentação, com o principal intuito de dar segurança jurídica àquilo que envolvia a prática de jogos, encontrando o equilíbrio entre o bem-estar dos jogadores, do governo, e dos empreendedores que exploravam esta atividade lucrativa.

Segundo Westin (2016), 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.

[14] Estabelecimentos utilizados para a exploração e jogatina de jogos de azar.

> No início do século 20, o único tipo de turismo que existia no país era o de saúde. Famílias passavam temporadas em localidades como Campos do Jordão (SP) e Petrópolis (RJ), em busca dos poderes curativos do clima da serra, ou Poços de Caldas (MG) e Águas de São Pedro (SP), atrás de banhos em águas terapêuticas. Com a liberação do jogo, passaram a ser buscadas também por seus hotéis cassinos.
> A ideia do governo era que, restritos a estâncias turísticas e ligados a hotéis, os cassinos fossem frequentados pelos turistas, e não pela população local.
> No início, porém, o jogo viveu na corda bamba. Ao longo dos anos 1920, os fechamentos foram tão frequentes quanto as inaugurações. O negócio foi tolhido por decisões de juízes e leis de governadores e prefeitos contrários aos jogos de azar. O próprio governo federal chegou a fechar cassinos, já que eram uma concessão que podia ser cassada a qualquer momento.

É nesse contexto que Pereira de Mello (2017, p. 98) destaca a importância dos acontecimentos dos anos de 1920 no Brasil, no que tange à prática de jogos de azar:

> A década de 1920 tem a sua marca na história dos jogos de azar no Rio de Janeiro como aquela onde são definidos os contornos geográfico, econômico e social assumidos pela cidade com reflexos por todo o país até os períodos mais recentes da história republicana. Os acontecimentos que se sucedem neste período são fundamentais para a compreensão da dinâmica da prática dos jogos de azar até a primeira metade do século XX.

Nesse período, no início da década de 1920, o Presidente República Epitácio Pessoa promulgou a Lei nº 3.987, de 02 de janeiro de 1920, que dispunha sobre a reorganização de serviços inerentes à saúde pública no Brasil. Na referida Lei, constavam permissões para o funcionamento de exploração de jogos de azar em todo o território nacional, prevendo que parcelas do lucro obtido com os mesmos fossem repassadas para o erário, com o intuito de arrecadar verbas para a saúde pública. Em seu artigo 12, por exemplo, a Lei previa:

> Art. 12. Para o custeio da prophylaxia rural e das obras de saneamento do interior do Brasil constituirão fundo especial:
> a) o producto do imposto de consumo sobre bebidas alcoolicas distiladas, aguardente de qualquer especie, cognaes e bebidas analogas;
> b) o producto da renda dos laboratorios subordinados ao Ministerio da Justiça e Negocios Interiores exceptuada a do Instituto Oswaldo Cruz a qual continuar a ser applicada no seu desenvolvimento;
> c) os saldos verificados nas diversas verbas do Departamento, bem como o producto das multas que não tiver em fim determinado;
> d) a taxa de 15 % sobre o producto liquido dos jogos de azar licenciados de accôrdo com o art. 14;
> e) o producto da venda do sello sanitario. (BRASIL, 1920)

A alínea "d" deste artigo faz menção a outra disposição que trazia regulamentação específica de como poderia funcionar a exploração de jogos de azar:

> 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 locaes proprios o 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 permittidos, 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 cobral-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 funccionar sem que incidam nas disposições das leis penaes relativas ao jogo. (BRASIL, 1920).

Verifica-se, assim, que embora demasiadamente abrangentes as normas previstas nesta Lei, havia uma permissão legal de exploração de jogos em todo o território nacional, ainda que apenas em certas localidades, cujos proventos desta atividade seriam direcionados à saúde pública. Sendo assim, a Lei nº 3.987, de 02 de janeiro de 1920 constituiu uma espécie de "ensaio sobre a legalização" desta prática, uma vez que ainda haviam muitos pontos importantes a serem debatidos e que estavam pendentes de regularização na esfera legislativa.

Entretanto, ainda que houvessem muitas lacunas a serem preenchidas, a autorização de Epitácio Pessoa para a exploração de jogos de azar em balneários e metrópoles culminou em um incentivo à criação de cassinos e casas de jogos, cujos donos sabiam que iriam obter um lucro exorbitante, mesmo tendo que compartilhar seus lucros com o erário, que visava, por força desta lei, a arrecadação de verbas para a saúde pública.

Como exemplo de grandiosidade e interesse em abrir negócios que visavam a exploração de jogos, Dias Paixão (2008, p. 2) cita:

> No jogo e nas estâncias estava a solução para um mal endêmico e incurável: a própria saúde pública. Além da verba proveniente dos cassinos, o custeio se dava também pelo imposto auferido nas vendas de bebidas alcoólicas; as rendas dos laboratórios (exceção ao Instituto Oswaldo Cruz) e os saldos verificados nas diversas verbas do Departamento Nacional de Saúde Pública, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Os reflexos da medida foram imediatos, como a construção do Copacabana Palace, o ponto de encontro mais comentado da alta sociedade da capital, onde seriam recebidas ao longo de sua história, inúmeras celebridades. Albert Einstein, por exemplo, ali explicou em 21 de março de 1925 – falando em idioma alemão –, a Teoria da Relatividade.

O hotel Copacabana Palace Hotel foi apenas um dos pontos turísticos inaugurados nesta época que albergaram este tipo de atividade. Em decorrência, os meados de 1920 se transformaram num marco emblemático dos jogos de azar no Brasil, ponto de partida para o que chamam de "Era de Ouro" dos cassinos, resultado da vaga, porém importante, Lei de Epitácio Pessoa, que deu início àquilo que seria um dos principais marcos regulatórios da exploração de jogos de azar em terras brasileiras.

## 4.2 O ESTADO NOVO (1937-1945) E A ERA DE OURO DOS CASSINOS

Com o crescimento da prática de jogos devido à legalização promovida por Epitácio Pessoa, diversos estabelecimentos começaram a instaurar máquinas de jogos e até mesmos cassinos que permitissem que jogadores saciassem as suas vontades de ver a roleta girar. Nesse contexto foram inaugurados cassinos que se tornariam famosos não apenas pela prática de jogos de azar, mas também apresentações artísticas que se tornaram referência cultural no Brasil com repercussão no exterior. Como exemplo, temos como principais casas de jogos e espetáculos, o Cassino Atlântico, o Cassino do Copacabana Palace Hotel e o Cassino da Urca, cada qual com características peculiares, que atraíam quem estava buscando por divertimento nas noites do Rio de Janeiro (PEREIRA DE MELLO, 2017, p. 133).

Com um novo Decreto-Lei, Getúlio Vargas instituiu, em 1938, novas diretrizes para os lucros dos exploradores de jogos e para o repasse dos mesmos para o erário. O Decreto-Lei era o de nº 241 e previa, dentre outras normas regulatórias o seguinte:

> 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 diaria.
> § 3º No imposto acima está incluida a taxa de serviços municipais, sujeito, entretanto, ainda, o casino ao pagamento do imposto de licença para localização de estabelecimento.
> Art. 2º Da renda liquida 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 á Policia 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)

Durante os anos de governo de Getúlio Vargas, os cassinos e a exploração de jogos de azar se tornaram parte da cultura do brasileiro. Se comparado a hoje em dia, guardadas as devidas proporções, algumas cidades do Brasil eram vistas com os mesmos olhos que olhamos para Las Vegas, por exemplo. Havia tantos lugares para se jogar e passar o tempo que a prática se enraizou nos costumes de alguns segmentos da sociedade brasileira.

Entretanto, devido à imensa expansão da prática de exploração de jogos, era de se esperar que muitos empresários ou apenas exploradores começassem a agir em desacordo com as disposições da Lei, de maneira que surgissem novas modalidades de jogos e que fossem praticados jogos não apenas instituídos em cassinos, fato que, consequentemente, abria portas para uma desorganização que necessitava de maior fiscalização por parte do Governo Federal, a fim de evitar o aumento de prejuízos à saúde pública e de práticas delitivas.

Nesse contexto, Pereira de Mello (2017) afirma que, em nível nacional,

> [...] a atuação do governo em relação aos jogos de azar constituiu-se basicamente num movimento de dispersão das autoridades públicas com relação à implementação das medidas de controle, passando os executivos estaduais e municipais a controlarem autonomamente as suas políticas de controle, administração e repressão aos jogos. Em poucos momentos apenas, o governo federal procurou unificar a legislação dos jogos, insinuando alguma centralização das decisões. Contudo, as motivações eminentemente políticas das pedidas adotadas, especialmente com respeito a proibição dos jogos fora dos cassinos em 1937, acabaram por lhes diluírem os efeitos e restaurarem a prolixa administração pública dos jogos em todo o país.

Com as permissões trazidas na "era de ouro" dos cassinos, bem como o enraizamento da cultura de jogos entre setores da sociedade brasileira, nasceram dificuldades para a polícia e órgãos governamentais manterem tudo funcionando de acordo com a Lei, e por esses e outros motivos ainda haviam aqueles que pediam pela proibição total dos jogos, que viria a ocorrer posteriormente.

Foi neste contexto em que a prática de jogos de azar fora de cassinos foi proibida pela Lei de Contravenções Penais, em 1941. Na ocasião, o presidente Vargas estava buscando trazer mais controle do Estado perante a prática de jogos. Porém, acreditava-se, apesar das mudanças anunciadas, que os cassinos se manteriam em funcionamento e os jogos poderiam continuar sendo jogados dentro de estabelecimentos que estavam em acordo com os decretos de Vargas e com a legalização estabelecida pelo presidente Epitácio Pessoa. Porém, este cenário se modificou drasticamente com a queda de Vargas e a chegada de Eurico Gaspar Dutra à presidência do Brasil.

## 4.3 EURICO GASPAR DUTRA, A LEI DE CONTRAVENÇÕES PENAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS

Com ideias conservadoras e alinhado ao que os pregadores da moral e dos bons costumes queriam instituir, o presidente Eurico Gaspar Dutra, sucessor presidencial de Getúlio

Vargas, decretou o fim dos cassinos e a proibição total dos jogos de azar no Brasil, por meio do Decreto-Lei nº 9215, de 30 de Abril de 1946, do qual se extrai, na íntegra, o seguinte:

> 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 e 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 Contravenvenções 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. (BRASIL, 1946)

Ou seja, com um decreto, o novo presidente havia proibido e, portanto, desfeito, tudo aquilo que os presidentes anteriores haviam permitido, na contramão do que os empreendedores de negócios diversos vinculados aos jogos e os jogadores defendiam. Todos ficaram surpresos com tal medida, uma vez que Dutra havia omitido possível realização de quaisquer ações de manutenção ou proibição quanto à questão da exploração de jogos de azar durante a campanha eleitoral.

Segundo a Agência Estado (2004),

> O primeiro presidente da República a proibir os jogos de azar foi o general Eurico Gaspar Dutra. Em abril de 1946, com a assinatura de um decreto, ele proibiu os jogos de azar em todo o País e determinou o fechamento dos cassinos. Na época, havia muitos em funcionamento na capital federal, o Rio de Janeiro, frequentados pela elite, inclusive pelo ex-presidente Getúlio Vargas, que teve Dutra como sucessor. Estas foram apenas duas medidas que demonstraram o caráter conservador e anti-Getúlio, de acordo com a biografia do ex-presidente do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas. Quando proibiu os jogos dentre uma série de outras medidas decididas na mesma época, Dutra ignorou os trabalhos de uma Assembleia Nacional Constituinte que estava em curso e que teria poderes para legislar sobre o assunto. Ao fechar os cassinos, Dutra estaria atendendo também a um pedido de sua mulher, Dona Santinha (Carmela Leite Dutra), que como católica devota, ligada à ala mais conservadora da Igreja, não tolerava as casas de jogos, que também apresentavam espetáculos com as famosas "vedetes" do teatro de revista. Na verdade, se o pedido foi verdadeiro, os

> livros de história não confirmam, mas a especulação entrou para o folclore político brasileiro.

Westin (2016) explica que Dutra utilizou como argumento que a tradição moral, jurídica e religiosa do brasileiro é incompatível com os jogos, que eles são nocivos à moral e aos bons costumes, que os povos cultos não os toleram e que reprimi-los é um imperativo da consciência universal.

Com a medida foram realizadas intensas ações policiais que ocorreram nos dias seguintes a publicação do Decreto, de maneira que fez com que muitos empresários ficassem confusos e sem saber o que estava ocorrendo, uma vez que os meios de divulgação não eram tão eficientes à época. Pereira de Mello (2017, p. 140-141) estima que até 1947 foram realizadas 5.797 prisões de contraventores, dentre estes 1.589 organizadores de jogo do bicho e 387 bookmakers, sendo a grande maioria dos presos eram homens. Há que se ressaltar que estas pessoas, até então, exerciam uma atividade legal e, de uma hora para outra, passaram a ser tratados pelo Estado como bandidos.

Importante ressaltar, ainda, que a medida foi tomada “da noite para o dia” e fez com que todos os empresários do ramo ficassem surpresos, sendo que o futuro, para eles, tornou-se incerto, uma vez que a maioria utilizava a exploração de jogos como sua principal atividade laboral.

Da mesma maneira, funcionários de cassinos ficaram sem emprego e jogadores completamente desamparados. Tais fatos fariam com que, não muito tempo depois, começassem a surgir atividades clandestinas envolvendo jogos de azar e um elaborado planejamento criminoso para manter este negócio funcionando. Cabe evidenciar que o decreto de Eurico Gaspar Dutra está vigente até os dias de hoje, assim como também continua uma imensa demanda e prática de jogos de azar, ainda que haja repressão policial.

## 4.4 A LEI ZICO (LEI 8672/1993) E A LEI PELÉ (LEI 9615/98): BRECHAS DE LEGALIZAÇÃO?

Desde 1946, após a proibição decretada por Eurico Gaspar Dutra, a prática de jogos de azar em casas de jogos ou fora delas se manteve proibida, com poucas tentativas do Estado no intuito de mudar essa realidade, exceto no que tange às Loterias Federais, que avançaram e evoluíram neste meio tempo.

Entretanto, tal realidade estava prestes a ter uma pequena mudança em 1993, quando a Lei Zico (Lei nº 8672/93) foi sancionada pelo então presidente Itamar Franco, que visava aumentar e incentivar atividades desportivas com financiamento advindo da exploração de jogos declarados legais.

Assim, de acordo com o artigo 57 da denominada Lei Zico que a situação dos jogos de azar no Brasil teve certa mudança:

> 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)

Com isso, era de se esperar que não demorasse muito para casas de Bingo autorizadas começassem a proliferar pelo país, pois supostamente estariam contribuindo com o desperto, à custa dos jogadores de bingo. A demanda foi tão alta que um decreto regulamentador específico sobre a atividade foi necessário, e, assim, o jogo de Bingo ganhou mais atenção ainda por parte do Poder Executivo por meio do Decreto-Lei nº 891/93:

> Art. 43. O total de recursos arrecadados em cada sorteio terá a seguinte destinação:
> I - sessenta e cinco por cento para a premiação, incluída a parcela correspondente ao imposto sobre a renda e outros eventuais tributos;
> II - trinta e cinco por cento para a entidade desportiva autorizada aplicar em projetos ou atividades de fomento do desporto e custear as despesas de administração e divulgação.
> Art. 44. Em qualquer hipótese, a autorização para a realização dos sorteios, de que trata o art. 40 deste Decreto, dependerá de prévia apresentação e aprovação de projeto detalhado para a aplicação dos recursos obtidos, conforme dispõe o inciso II do artigo anterior.
> Art. 45. Os sorteios mencionados no art. 40 deste Decreto ficam restritos à utilização das seguintes modalidades lotéricas:
> I - BINGO: loteria em que se sorteiam ao acaso números de 1 a 90, mediante sucessivas extrações, até que um ou mais concorrentes atinjam o objetivo previamente determinado, utilizando processo isento de contato humano que assegure integral lisura aos resultados;
> II - SORTEIO NUMÉRICO: sorteio de números, tendo por base os resultados da Loteria Federal;
> III - BINGO PERMANENTE: a mesma modalidade prevista no inciso I, com autorização para ser aplicada nas condições específicas neste Decreto;
> IV - SIMILARES: outras modalidades previamente aprovadas pelas Secretarias da Fazenda das Unidades da Federação, com aplicação restrita na área de atuação da autoridade que as aprovou.
> § 1º Os sorteios das modalidades Bingo e sorteio numérico poderão ser articulados com a realização de eventos desportivos, sendo obrigatória, nesses casos, a entrega dos prêmios aos vencedores, durante as competições.
> § 2º Nos sorteios da modalidade BINGO PERMANENTE as entidades autorizadas obrigam-se a instalar salas de bingo com capacidade de, no mínimo, quinhentos participantes sentados, com horário de funcionamento determinado, em sua sede ou fora dela, mas sempre sob sua exclusiva responsabilidade, que disponham do sistema de extração de números requerido, bem como, de sistemas de circuito fechado de televisão e de difusão de som que permitam a todos os participantes

> perfeita visibilidade de cada procedimento dos sorteios, e do seu permanente acompanhamento.
> § 3º Os salões de BINGO PERMANENTE poderão funcionar com sessões diárias programadas para a realização de diversos e sucessivos sorteios, integrados ou independentes uns dos outros.
> § 4º É vedada a venda de cartelas fora das salas do BINGO PERMANENTE. (BRASIL, 1993)

Seguindo as disposições do referido na Lei Zico e no Decreto-Lei nº 891/93 os exploradores de jogos investiram nesta atividade em diversas casas de bingo, uma vez que, pelo histórico do povo brasileiro, já sabiam que era uma atividade extremamente lucrativa, até 1998, quando sancionada a Lei Pelé (Lei nº 9615/1998).

A Lei Pelé manteve boa parte das disposições previstas na Lei Zico e deu mais abrangência à possibilidade de explorar jogos de azar, de modo que os exploradores precisariam de autorizações e prerrogativas para o exercício de tal função. E, ainda, no que diz respeito ao fomento da prática de jogos, a Lei Pelé também permitiu que não fosse apenas bingos os jogos de azar autorizados para arrecadar recursos para o desporto nacional, mas as máquinas de caça níqueis, fato que aumentou ainda mais a prática de jogos no Brasil.

Porém, a vigência desta Lei não durou muito, uma vez que uma nova Lei, a Lei Maguito (Lei nº 9.981 de 2000) proibiu a abertura de novas casas de bingo ou de jogos de azar, sendo permitidas apenas aquelas que não haviam sua licença expirada.

Foi neste contexto que a exploração dos jogos estava chegando a um fim definitivo, ou, pelo menos, que entrasse em um hiato, isso sem considerar a medida provisória nº 2.216-37 de 2000, que autorizaram o funcionamento de casas de bingo posteriores à Lei Maguito, sendo a competência para a realização da atividade da Caixa Econômica Federal, conforme artigo 17 da Medida Provisória:

> 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)

Após o período de quatro anos com casas de bingo funcionando com diversas irregularidades praticadas por empresários, com até mesmo políticos envolvidos, a Casa Civil, vinculada à presidência da República, enviou um Ofício ao então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a fim de cessar por completo todas as atividades que envolvessem jogos de azar no Brasil. Do ofício, assinado pelo então chefe da Casa Civil, extrai-se que:

> Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de medida provisória que proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas "caça-níqueis" e dá outras providências.

Na década passada, com a finalidade de angariar recursos para o fomento do desporto, as entidades de direção e de prática desportiva foram autorizadas, pelo artigo 57 da Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, mediante derrogação das normas de Direito Penal, a promover sorteios de modalidade denominada Bingo.

Com a revogação desse diploma, essa autorização excepcional passou a ser regulada pela Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, pelos artigos 59 a 81 do Capítulo IX, que vigorou até o dia 31 de dezembro de 2001, conforme estabelecido no artigo 2º da Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000. A competência para autorizar e fiscalizar as entidades desportivas na prática da exploração do jogo de bingo, inicialmente atribuída às Secretarias Estaduais de Fazenda, foi transferida, em 1995, ao Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP, autarquia federal vinculada ao então Ministério do Esporte e Turismo, em face de ineficiência da administração descentralizada por Unidade da Federação, à medida que não garantiu a efetiva aplicação dos recursos arrecadados no fomento do desporto.

Sob a orientação do referido Instituto as ações que lhe foram transferidas também não lograram o desejado êxito, pois a autarquia não foi dotada dos recursos e mecanismos necessários para exercer o controle e a fiscalização da atividade de modo satisfatório.

Em decorrência de erros e graves vícios existentes, a atividade conferida ao INDESP, referente à administração e autorização para funcionamento de bingos no País, foi transferida para a Caixa Econômica Federal, pelo artigo 2º da Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000, que, no entanto, fixou limite para o exercício dessa atribuição, ao dispor que os artigos 59 a 81 da Lei nº 9.615 estariam revogados a partir de 31 de dezembro de 2001.

A experiência verificada com a exploração econômica do jogo de bingo, mediante derrogação das normas de Direito Penal, com a finalidade de arrecadar recursos para aplicação no desenvolvimento do desporto brasileiro, foi frustrada, contribuindo para esse resultado:

1) legislação desprovida de mecanismos inibidores da prática de irregularidades no exercício da atividade e estabelecendo penalidades leves para os infratores, deixando os órgãos fiscalizadores sem instrumentos coercitivos eficazes;

2) atividade iniciada sem o controle efetivo do Governo Federal que, ao perceber que as finalidades estabelecidas em lei estavam sendo desvirtuadas, transferiu ao INDESP a atribuição de autorizar e fiscalizar o jogo de bingo, em 1995, sem, no entanto, dotar aquela autarquia da estrutura necessária ao efetivo cumprimento de sua missão fiscalizadora e controladora;

3) o desvirtuamento da finalidade da exploração do jogo do bingo, objeto de inúmeras denúncias de irregularidades.

Com a revogação das normas que autorizavam excepcionalmente a exploração do bingo, como modalidade de jogo de azar, dita atividade voltou a sujeitar-se às disposições do artigo 50 do Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), retornando a ser questão afeta à segurança pública, cuja responsabilidade é atribuída aos órgãos policiais no âmbito dos respectivos entes federados.

Não obstante a sobredita revogação, mesmo assim, essa atividade continuou a ser praticada pela iniciativa privada, sem que parte dos ganhos tenha sido repassada para o esporte ou qualquer outra causa social, como é o caso das loterias federais cuja destinação de recursos obedece a critérios de solidariedade social. Esse histórico construiu o seguinte quadro: 1) as casas de bingo continuam funcionando, seja com o aval do Poder Judiciário, seja em decorrência de legislação estadual ou clandestinamente, sem nenhum benefício às causas sociais, e sim servindo quase que exclusivamente aos interesses de quem está à margem da lei;

2) a disseminação de modalidades eletrônicas de bingo e de outros jogos, principalmente por meio das máquinas eletrônicas denominadas "caça-níqueis";

3) as ações do Ministério Público no sentido de coibir a prática ilícita não têm conseguido efeitos perenes;

4) o caos instalado depõe contra a eficácia do Estado no cumprimento de suas obrigações constitucionais, exigindo solução para o problema.

> Não é demais salientar que se proliferaram pelo Brasil estabelecimentos destinados à exploração desses jogos sem nenhuma autorização legal ou com base em normas locais de clara inconstitucionalidade formal. Em torno desses estabelecimentos formou-se um círculo de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e corrupção, a ponto de ameaçar a estabilidade institucional e gerando até mesmo reflexos nos investimentos econômicos, observados no nervosismo do mercado nos últimos dias.
> O descontrole da situação não oferece alternativa que não a imediata edição de norma explicitando a proibição de *bingos* e *caça-níqueis*, aplicando-se pesada multa administrativa aos infratores, sem prejuízos das normas penais. Estas, Senhor Presidente, as razões de relevância e urgência que nos levam a propor, nos termos do art. 62 da Constituição, a imediata edição desta medida provisória (BRASIL, 2004)

Após este ofício, o então Presidente determinou a proibição do funcionamento de casas de exploração de jogos de azar em todo o território nacional, fazendo com que a prática caísse na ilegalidade novamente, nos termos da Lei de Contravenções Penais, e é nesta situação que os jogos de azar no Brasil se encontram até os dias de hoje.

# 5 LEGALIDADES E ILEGALIDADES NAS PRÁTICAS DE JOGOS DE AZAR NO BRASIL

Tendo em vista uma série de elementos a serem levados em consideração para podermos começar a formar uma opinião sobre jogos de azar, especialmente o aspecto histórico-social e político brasileiro, é conveniente que se façam ponderações acerca de suas legalidades e ilegalidades, bem como sobre as perspectivas futuras que a prática de jogos possui no Brasil.

Como demonstrado, sempre existam correntes de opiniões no sentido de liberar os jogos, utilizando como principal argumento a possibilidade de arrecadar fundos para o erário, bem como assegurar a liberdade para o empreendedor nos termos da Constituição Federal e ao jogador, além da geração de empregos.

De outra banda, há os defensores de costumes mais conservadores, que utilizam como argumento para fomentar a sua opinião o fato de que os jogos não são favoráveis à moral e aos bons costumes, ou de que tal prática, se legalizada, abriria portas para a corrupção, lavagem de dinheiro e diversos outros crimes.

Ambas as questões são extremamente justas para serem colocadas em pauta, entretanto, independentemente do que aconteça nos próximos anos, é necessário que possíveis mudanças permaneçam atendendo aspectos basilares da sociedade, como a ordem financeira e a saúde pública.

É nesse sentido que se verifica a necessidade do governo em se adequar à realidade presente na prática de jogos de azar no Brasil, que embora proibida, ainda produz um impacto imenso na sociedade, gerando discussões fervorosas acerca da legalidade e da ilegalidade que norteiam esta prática.

## 5.1 O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA SOBRE A PRÁTICA DE JOGOS DE AZAR?

Sobre o prisma constitucional, é imperioso destacar o artigo 170, § 1º da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” (BRASIL, 1988).

O referido dispositivo constitucional dispõe que o exercício de empresa que visasse à exploração de jogos de azar seria permitida se a Lei de Contravenções Penais, que considera a prática como ato ilícito, não existisse.

Importante ressaltar, também, o disposto no artigo 5º da Constituição, que garante a igualdade e a liberdade a todos perante a Lei:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] (BRASIL, 1988)

Por não haver nenhuma previsão específica sobre jogos de azar propriamente ditos no texto constitucional, cabe apenas interpretar as normas de maneira analógica. Aliás, é sob este prisma que muitos tentam defender a legalização da exploração de jogos, ou seja, sob o argumento de que cada indivíduo é livre para fazer o que lhe convier, se o ato estiver dentro da Lei.

Aliás, tal argumentação já foi, inclusive, objeto de Recurso Extraordinário, tendo em vista que uma decisão judicial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul acabou por não punir uma pessoa pela prática de exploração de jogos. Assim, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da lide. Da ementa do julgado, colhe-se:

> REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 966.177 RIO GRANDE DO SUL RELATOR : MIN. LUIZ FUX RECTE.(S) :MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL RECDO.(A/S) :GUILHERME TARIGO HEINZ ADV.(A/S) :MARIA CAROLINA PERES SOARES GSCHWENTER EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRAVENÇÃO PENAL. ARTIGO 50 DO DECRETO-LEI 3.688/1941. JOGO DE AZAR. RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TIPICIDADE DA CONDUTA AFASTADA PELO TRIBUNAL A QUO FUNDADO NOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS. ARTIGOS 1º, IV, 5º, XLI, E 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUESTÃO RELEVANTE DO PONTO DE VISTA ECONÔMICO, POLÍTICO, SOCIAL E JURÍDICO. TRANSCENDÊNCIA DE INTERESSES. RECONHECIDA A EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. (BRASIL, 2016)

Embora o texto constitucional seja omisso quanto à prática de jogos, é possível concluir que, até o momento, o direito de explorar tal prática ainda não existe no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que é considerado proibido pela Lei de Contravenções Penais, fato que se encaixa na exceção prevista no parágrafo 1º do artigo 170 da CF, sendo considerado um “caso previsto em lei”.

Ademais, a Constituição é responsável também por atribuir à União competência exclusiva para legislar sobre sorteios, que, de maneira abrangente, podem ser considerados

jogos de azar. No artigo 22, inciso XX, consta que “compete privativamente à União legislar sobre [...] sistemas de consórcios e sorteios” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, é possível perceber que, embora não haja menção específica, até o momento vigora a Lei de Contravenções Penais, sendo que o dispositivo desta não afronta nenhum texto constitucional, mantendo-se a prática de exploração de jogos, ainda, na ilegalidade.

## 5.2 PRÁTICAS LEGAIS E PRÁTICAS TOLERADAS DE JOGOS DE AZAR: RIFAS, BINGOS E JOGO DO BICHO COMO PRÁTICAS RECORRENTES NO BRASIL

Com base no até então exposto, percebe-se que, querendo ou não, proibidos ou não, a prática da exploração de jogos ainda é recorrente em muitas regiões brasileiras. Por diversas vezes ao ano temos conhecimento de prisões que foram realizadas, de que foram descobertas máquinas de caça-níqueis no porão de um estabelecimento, dentre outros exemplos. Vemos, por muitas vezes, também, estabelecimentos organizando jogo de bingo e sendo abrigos para o jogo do bicho.

As loterias são de competência exclusiva da União, sendo expressamente proibido que sejam praticadas por terceiros. As rifas, por sua vez, costumam ser utilizadas em situações beneficentes, geralmente para um organizador levantar recursos em prol de um bem maior. Entretanto, a rifa, o jogo do bicho e os bingos continuam não sendo considerados permitidos se praticados publicamente.

À Título de exemplo, o ConJur (2014) trouxe uma notícia sobre um fato ocorrido em Minas Gerais, situação em que o Tribunal de Justiça não obrigou o organizador da rifa a pagar por obrigações oriundas do contrato:

> As loterias não autorizadas, como rifas, equivalem a contravenções penais, não têm efeitos jurídicos válidos e não geram obrigações de pagamento. Com base neste entendimento, a 13ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais rejeitou recurso de uma diarista que ganhou um carro na rifa de uma igreja, mas não pôde utilizar o bem porque ele estava em situação irregular. Com a decisão, foi mantida a sentença da 29ª Vara Cível de Belo Horizonte, que havia condenado a antiga proprietária do veículo a pagar as dívidas anteriores ao sorteio, sem o pagamento de danos morais à ganhadora da rifa.
> A rifa foi idealizada em 2009 por uma empresária que pediu ao marido, pastor da Igreja Internacional Despertar da Fé, a organização do sorteio. O dinheiro arrecadado com a venda do carro seria destinado à construção de uma sede para a igreja. O sorteio indicou a diarista, frequentadora do local, como vencedora e, em 4 de janeiro de 2010, ela recebeu a documentação. No mesmo dia, ela assinou declaração assumindo todos os direitos e deveres sobre o bem a partir daquela data. No entanto, quando tentou transferir o veículo, ela descobriu dívida de R$ 479,24 relativa ao IPVA, débito de R$ 957 por multas de trânsito e um financiamento com o banco BMG.

Entretanto, por muitas vezes o Poder Judiciário releva a situação dos jogos, como em casos de nítida filantropia, ou seja, situações em que são envolvidos um bem maior. Foi nesse sentido que Scriboni (2012) trouxe uma notícia sobre uma decisão judicial:

> Graças a uma decisão da Justiça, a Igreja Nossa Senhora do Carmo, localizada no município mineiro de Santa Maria de Itabira, pôde realizar o tradicional bingo beneficente. No evento deste domingo (11/3), foram vendidas cinco mil cartelas — a cidade tem pouco mais de mil habitantes — e sorteadas três motocicletas, uma televisão, um netbook e uma caderneta de poupança no valor de R$ 5 mil.
> A decisão que permitiu o acontecimento no Campo Vila Esporte Clube é do juiz Pedro Câmara Raposo Lopes, da da Vara Criminal, Infância e Juventude e Precatórias, e foi proferida a tempo hábil, na sexta-feira (9/3). Nela, ele levou em conta o "espírito altruísta" da iniciativa e lembrou o real propósito da legislação contravencional.
> Hoje, os bingos são proibidos no país, por força da Medida Provisória 168, de 2004. Originalmente, o jogo de azar foi vedado pela Lei das Contravenções Penais, mas foi readmitido pela Lei Pelé.
> Mas, como observou o juiz na decisão, "o objetivo da legislação contravencional não foi o de obstaculizar a realização de sorteios, prêmio, bingos e quejandos que tivessem por escopo fins altruísticos, animados tão-somente pelo espírito benfazejo, como na hipótese vertente".

Evidencia-se que todos estes jogos permanecem na ilegalidade, salvo a Loteria Federal. Desse modo, cabe ao Poder Judiciário decidir sobre as hipóteses em que a lei proibitiva deve ser aplicada, utilizando-se de princípios constitucionais para verificar se o ato de explorar o jogo é possível ou não. É por isso que temos decisões judiciais divergentes, haja vista que esta situação também envolve costumes e crenças de determinadas regiões, que podem possuir o seu pensamento e aceitação diferentes daquilo que é especificado por lei.

Diante desse cenário, cabe à polícia de cada região reprimir a prática nem sempre com base na Lei, mas sim visando a finalidade de cada prática, por muitas vezes permitindo que sejam realizadas rifas e jogos de bingo em prol de um bem maior, como ocorre muitas vezes.

O jogo do bicho, por sua vez, é uma prática muito menos aceita pelos órgãos do judiciário, haja vista que, na maioria esmagadora das vezes, os mesmos são criados com o intuito de enriquecer os participantes ilicitamente, dificilmente sendo realizados em prol de causas sociais ou atividades do gênero, não havendo, portanto, o que o julgador fazer senão aplicar a Lei proibitiva.

## 5.3 POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

Em 2016, o Ministério Público Federal emitiu a nota técnica PGR/SRI Nº 065/2016, que visava dispor sobre o Projeto de Lei nº 186/2014, que estava em trâmite no Congresso Nacional e visava legalizar a exploração de jogos de azar no Brasil. No relatório, o Ministério Público faz constar que:

> Em linhas gerais, o PLS aprovado prevê que a outorga, a regulamentação e a fiscalização dos seus estabelecimentos responsáveis pela exploração dessas modalidades de jogos caberá aos estados e ao Distrito Federal, salvo no caso dos cassinos, cujo controle e fiscalização caberá ao Governo Federal; que no mínimo 50% a 70% da arrecadação bruta deverá ser destinada à premiação dos apostadores, 10% será revertido em impostos e 20% a 30% deverá ser o lucro da empresa. Além disso, prevê como fatos criminosos a exploração do jogo de azar sem autorização legal, com pena de detenção de 3 meses a 1 ano, e a fraude no resultado dos jogos, com detenção de 6 meses a 2 anos.
> O PLS é justificado sob o argumento de que seria demagogia proibir os jogos de azar quando se sabe que eles existem e são socialmente aceitos, cabendo ao Estado reconhecer essa realidade e criar regras para o seu controle, e ao mesmo tempo possibilitar novos empregos e fontes de rendas tributárias (estima o texto em R$ 15 bilhões). Diz-se ainda que 193 países-membros da ONU, 75,52% têm o jogo legalizado. (BRASIL, 2016)

Na referida nota técnica, o Ministério Público se mostra efetivamente contra a medida, sob o argumento de que a permissão para a prática da exploração de tais jogos seria como uma abertura de portas para o cometimento de crimes como corrupção e lavagem de dinheiro, aduzindo também que os órgãos fiscalizadores brasileiros não possuem a estrutura necessária para desempenhar a fiscalização com zelo.

O Ministério Público ressalta, também, os prejuízos que tal medida acarretaria na saúde pública, argumentando que

> [...] para pensar em legalizar tal atividade, não cabe apenas a utilização de argumentos de que traria benefícios financeiros, como aumento de arrecadação de impostos ou fomento do turismo, mas necessário avaliar dados quantitativos e sociais, os prejuízos econômicos e psíquicos, como, por exemplo, os efeitos nefastos sobre as famílias arruinadas pelas dívidas de jogo. (BRASIL, 2016)

Inegável que as preocupações apresentadas são extremamente justas e devem ser levadas em consideração, tendo em vista que, conforme já demonstrado anteriormente, os jogos podem criar jogadores patológicos e a saúde pública pode ser extremamente prejudicada em decorrência da prática, sem contar a possível facilitação para o cometimento de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro por parte dos exploradores.

Nesse mesmo sentido o atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, demonstrou certa insegurança ao discorrer sobre a legalização da exploração dos jogos, indo, de certa forma, ao encontro da nota técnica emitida pelo Ministério Público Federal. Cunha (2019) publicou as falas do presidente no jornal Folha de São Paulo, sendo que estas foram as seguintes:

> "Tem que ter regra, algum balizamento no tocante a isso. Não podemos deixar abrir caça-níquel. Por exemplo: o elemento vai à padaria e, em vez de levar o pão pra casa, joga o dinheiro no caça-níquel. No primeiro momento eu sou contra, e pessoas têm chegado a mim falando que deveria jogar para cada estado decidir a questão de cassinos."

Em outra declaração, Bolsonaro (2019 *apud* Cunha, 2019) enfatiza:

> "Vou legalizar cassinos no Brasil? Dá pra acreditar em uma mentira dessas? 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, e o caos se faria presente junto ao seio das famílias."

Já na esfera do Poder Judiciário, a jurisprudência, basicamente, segue o que está disposto na Lei. Por diversas vezes os julgadores têm que decidir sobre questões como reconhecimento de vínculo empregatício em estabelecimentos de exploração de jogos e cobrança de dívidas, sendo estas as lides que mais batem à porta dos Tribunais.

Entretanto, a respeito da sua base para funcionamento, ou seja, a legalidade na prática de exploração de jogos, o Supremo Tribunal Federal possui até mesmo uma súmula vinculante proibitiva, a qual dispõe que "É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias" [15], atribuindo, portanto, competência exclusiva da União para legislar sobre o assunto.

Na esfera trabalhista, verifica-se que o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho é uníssono no sentido de que é impossível o reconhecimento de vínculo empregatício entre o estabelecimento que explora jogos de azar e aquele que lá exerce funções laborais:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. OPERADOR DE MÁQUINA CAÇA-NÍQUEIS. ILICITUDE DO OBJETO. APLICAÇÃO DA ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL 199/SBDI-1/TST POR ANALOGIA. DECISÃO DENEGATÓRIA. MANUTENÇÃO. A teoria trabalhista especial de nulidades, regra geral, determina basicamente três aspectos fundamentais: 1) a circunstância de que se torna inviável, faticamente, após concretizada a prestação efetiva do trabalho, o reposicionamento pleno das partes à situação anterior ao contrato nulo; 2) o fato de que a transferência e apropriação do trabalho em benefício do tomador cria uma situação econômica consumada de franco desequilíbrio entre as partes, que apenas pode ser corrigida - mesmo que parcialmente - com o

[15] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1188>. Acesso em: 15 mai. 2019.'

> reconhecimento dos direitos trabalhistas; 3) a convicção de existir uma prevalência incontestável conferida pela ordem jurídica, em seu conjunto, ao valor-trabalho e aos direitos trabalhistas, o que resulta na repercussão de efeitos justrabalhistas ao labor efetivamente cumprido. A referida teoria justrabalhista nem sempre é passível de plena aplicação, porquanto, como qualquer negócio jurídico, também pressupõe a licitude do objeto. Sob essa perspectiva, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de reconhecer que, em se tratando de trabalho ilícito, não se deve conferir qualquer efeito trabalhista - como se depreende da Orientação Jurisprudencial 199 da SDI-1, acerca da prestação de serviços relacionados à exploração do jogo do bicho. Na hipótese em exame , embora não se trate especificamente de jogo do bicho, infere-se que a atividade afeta às operações com máquinas caça-níqueis pode vir a configurar o enquadramento na contravenção penal de exploração de jogos de azar - prevista no art. 50 do Decreto-Lei 3688/41, que pune a conduta de "Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele". Nesse contexto, tratando-se de prestação laboral - operação com máquinas caça-níqueis - envolta a atividades repudiadas pelo ordenamento jurídico, devem incidir os mesmos efeitos previstos na OJ 199 da SBDI-1 do TST. Por todo o exposto, evidencia-se que não há como conferir efeitos justrabalhistas à relação mantida entre o Reclamante e a Reclamada. Agravo de instrumento desprovido" (AIRR-361-91.2013.5.05.0003, 3ª Turma, Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado, DEJT 08/10/2015).

Quanto à cobrança de dívidas, na esfera cível, há decisões judiciais no sentido de reconhecer a inexequibilidade de um título de crédito oriundo de relação entre explorador de jogo de azar e jogador, estando tal decisão em consonância com o artigo 814 do Código Civil:

> APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CHEQUES. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM RECHAÇADA. CREDORA QUE APARECE COMO ENDOSSATÁRIA FINAL. ALEGAÇÃO ROBUSTA. PRÁTICA CONTUMAZ DAS CASAS DE BINGO. CHEQUES DADOS COMO DÍVIDA DE JOGOS DE AZAR. OBJETO ILÍCITO. INEXEQUIBILIDADE. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA E EXECUCIONAL EXTINTA. (TJSC, Apelação Cível n. 2007.053831-1, da Capital, rel. Des. Lédio Rosa de Andrade, Quarta Câmara de Direito Comercial, j. 13-04-2010).

Com base no exposto, é possível concluir que a atuação dos Poderes Executivo e Judiciário se baseia em reprimir, na maioria das vezes, a exploração dos jogos de azar da maneira que a Lei determina, porém, nada disso impede de a prática movimentar altos valores monetários na clandestinidade, e foi justamente pensando nestas estatísticas que o Senador Ciro Nogueira propôs o Projeto de Lei nº 186/2014.

## 5.4 O PLS Nº 186/2014 SERIA UMA ALTERNATIVA PARA A LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL?

Visando trazer mais especificidade à prática de jogos de azar no Brasil, tendo em vista que a mesma é abordada de modo abrangente pela Lei de Contravenções Penais, o senador Ciro Nogueira propôs este Projeto de Lei nº 186/2014, argumentando inicialmente que:

> 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. (BRASIL, 2014)

Como principais ponderações, o Senador traz dados estatísticos precisos visando demonstrar que a necessidade de legalização da exploração dos jogos está principalmente no fato de que a arrecadação de verbas para o Estado seria extremamente benéfica para a sociedade brasileira, assim como a geração de empregos:

> 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. 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 problemática que envolve o jogo do bicho, na verdade, não está ligada a prática dessa modalidade de jogo de azar, mas, sim, ao tratamento legal dispensado, ou seja, a sua ilegalidade. É preciso deixar o discurso demagógico de lado e agir com coerência e responsabilidade diante de um fato social irreversível: a prática de jogos de azar. 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 (BRASIL, 2014)

Acerca da saúde pública, o Senador não faz grandes menções, ponderando apenas o seguinte:

> Sejamos 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. (BRASIL, 2014)

Entretanto, visando apenas o binômio da "necessidade x arrecadação", deixa-se um pouco de lado um dos problemas que envolve a prática de jogos, que é a saúde pública, conforme já demonstrado anteriormente. Além disso, há poucas menções sobre a abertura de possibilidade de atuação do crime organizado, como bem pontuou o Ministério Público em sua nota técnica supramencionada.

Com base nos dados apresentados pelo Senador, é de se levar em consideração que a legalização da prática de exploração de jogos de azar pode, sim, trazer receita para o Estado, que posteriormente seria utilizada para áreas como saúde, educação, lazer e outros setores da economia brasileira.

Na contramão do que argumenta o Senador que propôs o Projeto de Lei, alguns outros Senadores manifestaram as suas opiniões, contrárias ou favoráveis, sendo estas trazidas pela Agência Senado (2018), nos seguintes termos:

> Randolfe Rodrigues [Senador] afirmou à época que 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 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 controle essa atividade, fomentando assim práticas criminosas", apontou ao ler seu parecer.
> O senador argumentou que 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 alegam os defensores do projeto.
> Na mesma linha, o senador Magno Malta (PR-ES) afirmou que "não há motivos nem argumentos que demonstrem que legalizar a exploração dos jogos de azar no Brasil é decisão acertada. 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".

Houve, também, manifestação favorável:

> Benedito de Lira [Senador] 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 possuem 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.
> Ciro Nogueira argumentou que o objetivo do projeto é garantir mais dinheiro aos cofres públicos, além de gerar milhares de empregos. Afirmou ainda que existe uma "cortina de fumaça", como se o jogo já não fosse uma realidade:

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

Porém, em relação a estas manifestações e, até mesmo, ao Projeto de Lei, é possível considerar que se não for possível realizar a devida fiscalização das casas de jogos e dos jogadores, não será possível obtermos um resultado satisfatório decorrente da prática de jogos de azar. Segundo a pesquisa de Omais (2009, p. 157),

> [...] o transtorno causado pelo jogo pode gerar outras consequências psicossociais. No aspecto social, os prejuízos financeiros e profissionais são os primeiros sintomas visíveis desse transtorno. É importante ressaltar que os prejuízos financeiros também afetam diretamente as relações familiares, tendo em vista que está ligado ao conforto, bem-estar e à qualidade de vida dos seus membros, afetando a estabilidade financeira do grupo. Com relação às perdas financeiras, alguns jogadores revelam terem se utilizado tanto de bens imóveis, como casas e terrenos para financiar o jogo, assim como de bens móveis como bicicleta, televisão, automóveis, joias e outros objetos de menor valor. A soma dos prejuízos financeiros relatados pelos entrevistados durante a pesquisa realizada em Campo Grande – MS, variou entre R$ 15.000,00 e R$ 300.000,00. Os dados dessa pesquisa ainda mostram que todos se utilizaram de empréstimos e até de pensão para obter recursos para o jogo.

Histórias como as ocorridas em Campo Grande se repetirão se a prática de jogos for liberada sem uma atenção especial à saúde pública. Além de trazer estatísticas sobre arrecadação de verbas, as quais foram muito bem ponderadas e ficaram bem explicitas no Projeto de Lei, o Senador poderia ter ido um pouco mais além e traçado mais planos para, por exemplo, recuperação de viciados em jogos, ou discorrer um pouco mais sobre o tratamento que criminosos teriam em caso de crimes que envolvessem esta prática.

Assim, é conveniente perguntarmos se as disposições do Projeto de Lei proposto pelo Senador Ciro Nogueira está em acordo com o que a sociedade precisa, afinal, não adiantaria muito termos uma melhora na economia do país se o nível da saúde pública abaixasse drasticamente e se o nível de criminalidade aumentasse em decorrência da exploração da prática de jogos.

## 5.5 OS IMPASSES PARA A MANUTENÇÃO DA PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR E PARA A SUA LIBERAÇÃO

Após ter passado pela análise e votação de diversas comissões, tais como a CEDN - Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo e CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Projeto de Lei

do Senado nº 186/2014 está novamente em trâmite, aguardando, no momento, inclusão em Ordem do Dia no Senado Federal[16].

Conforme se pode verificar no próprio site do Senado, existe uma parcela considerável de manifestações favoráveis à medida de liberação dos jogos, presumindo-se que estes manifestantes se utilizem dos argumentos já ponderados como o aumento da receita do Estado e da geração de muitos novos empregos ou tenham sido mobilizados pelos lobistas que desejam em favor próprio a legalização dos jogos de azar.

Entretanto, somente a vontade de determinados seguimentos da população não é suficiente para a legalização da exploração de jogos de azar. Para se tornar uma Lei, efetivamente, o Projeto do Senador Ciro Nogueira precisa passar por diversos debates e, posteriormente, aprovado pelo Congresso Nacional, e ser sancionado pelo Presidente da República, que não demonstrou efetivamente a sua opinião sobre a medida. Segundo o site Games Magazine (2019),

> Além de empresários a favor da indústria de jogos de azar, há forte pressão pela regularização das apostas partindo de alguns estados como São Paulo e Rio de Janeiro, onde existe a promessa da construção de grandes complexos no estilo cassino-resort – no ano passado o prefeito da Cidade Maravilhosa chegou a receber visitas de grandes empresários de Las Vegas, atuantes do ramo. E essa pressão não se resume ao sudeste. A expectativa é de que, assim que liberada, ocorra uma verdadeira corrida para a instalação de cassinos em todas as regiões do país – a cidade de Rio Branco, no Acre, é uma grande candidata a receber uma casa de jogos em estilo resort.

Ou seja, há pressão de ambos os lados. Desse modo, vislumbra-se extremamente dificultoso tratar deste assunto com alguma precisão, tendo em vista que há muitas perguntas a serem feitas, para as quais não há respostas definitivas. Emmanuel Joppert Ragazzo e Sampaio De Abreu Ribeiro (2012), em artigo *O Dobro Ou Nada*, ponderam os seguintes desafios que existem neste debate:

> O desafio particular refere-se à ausência quase completa de previsões regulatórias específicas com objetivo prudencial (salvo algumas poucas referências à obrigação de informar). Conforme destacamos, isso é importante, pois, quando se reconhece o caráter viciante de jogos de azar, constata-se que, em certos casos, regular a qualidade ou a informação pode não ser suficiente para evitar que indivíduos se tornem jogadores patológicos, ou que aqueles já viciados se mantenham nessa situação, e adotem comportamentos que lhes são prejudiciais. Isso aponta o desafio de se conceber instrumentos regulatórios específicos visando esses fins. O outro desafio é mais geral e ubíquo em todos os setores regulados. Trata-se do desafio real e constante de desenhar medidas regulatórias aptas a atingir os objetivos propostos, que minimizem os custos e maximizem os benefícios. Esse desafio tem dois aspectos, um deles é a incorporação de um modelo mais realista sobre o comportamento dos indivíduos, e o outro é o estabelecimento de uma cultura de experimentalismo e uma avaliação regulatória persistente e contínua. O segundo aspecto desse desafio se

[16] Mais informações e: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805> . Acesso em: 19 abr. 2019.

> sobrepõe, de certo modo, ao anterior. Ele parte da premissa de que o atual sistema para formulação e avaliação de desenhos regulatórios está baseado mais em fé do que em evidências. A real eficácia de muitas regras nunca é avaliada após a sua entrada em vigor. Sem dúvida, como argumentamos neste artigo, uma criteriosa avaliação de custos e benefícios ex ante é necessária e bem vinda. Contudo, isso é apenas metade do caminho. Essa é a etapa em que sabemos menos sobre os efeitos de uma regulação e, portanto, nos baseamos em muitas premissas não testadas e potencialmente controversas. Como resultado, invariavelmente, se dá tiros no escuro em muitas situações, ainda que se tenha a precaução de incorporar evidências de outros países e experiências passadas.

É nesta linha de raciocínio que o debate seguirá seu curso, devendo ser considerados os argumentos de todos os lados, com o intuito de, ao final, superar os impasses presentes para a regulamentação da exploração de jogos de azar no Brasil ou pela manutenção da proibição, sempre no sentido de promover o máximo de benefícios possíveis à sociedade brasileira.

Devido aos trâmites demorados e ao imenso número de debates que ainda precisam ser feitos entre os congressistas, o futuro dos jogos de azar no Brasil permanece incerto por tempo indeterminado, sendo que a única certeza que temos é que os mesmos permanecem ilegais, mas com flexibilidade, em alguns casos, por parte do Poder Judiciário, e dos costumes em algumas regiões, onde os mesmos são praticados como se sua prática não fosse considerada contravenção penal.

# 6 CONCLUSÃO

A exploração de jogos de azar, de acordo com o que foi constatado neste estudo monográfico, constitui uma prática presente nas sociedades humanas em praticamente todos os lugares do mundo. Conforme demonstrado no decorrer deste estudo, não há como ignorar este fenômeno nos âmbitos cultural, social, político e jurídico, havendo a extrema necessidade de os poderes constituídos do Estado apreciarem esta matéria, tendo em vista que, de certa forma, consiste em uma das atividades mais rentáveis do mundo e com forte impacto social.

Assim, verificou-se que a prática de jogos de azar foi se alastrando pelas sociedades humanas de maneira gradativa e adaptativa, conforme a evolução de cada povo e com base na importância que cada região atribui a esta atividade, que, hoje em dia, é muito mais vista como um negócio lucrativo do que um mero passatempo.

Dessa forma, também foi possível verificar os tratamentos que o ordenamento jurídico brasileiro dá à prática dos jogos de azar, sendo proibida pela Lei de Contravenções Penais, excetuando-se as loterias realizadas pela União, considerado jogo autorizado, conforme a legislação vigente. No entanto, observou-se que no âmbito cível a cobrança de dívidas oriundas de apostas sobre jogos é proibida, ou seja, o poder judiciário não pode dar amparo a pretensões decorrentes deste tipo de dívida.

É de ser considerado, também, que ao longo da década de 1920 até a década de 1940, principalmente durante o Governo Vargas (1937-1945) os jogos de azar tomaram uma grande proporção, chegando ao ponto deste período ser considerado a “era de ouro” dos Cassinos no Brasil. Entretanto, ao mesmo tempo em que promovia benefícios ao erário do Estado, muitos problemas ocorreram devido à falta de fiscalização do poder público, enquanto opiniões e tentativas de proibição eram ressaltadas a todo momento.

Os argumentos favoráveis à liberação da exploração dos jogos são àqueles inerentes ao recolhimento de tributos que seriam incididos sobre a prática da exploração e gerariam receita para o Estado, cuja destinação seria ao interesse público, em setores como educação, saúde e lazer, elementos basilares para uma vida digna em sociedade, possibilitando, também, uma considerável geração de empregos.

Outro argumento favorável à liberação dos jogos de azar, porém menos utilizado que os anteriores, está intimamente relacionado à liberdade econômica e individual, normatizada, inclusive, na Constituição Federal. Ou seja, aqueles que defendem este argumento aduzem que o ser humano é livre para utilizar o seu dinheiro da maneira que bem entender, inclusive gastando em jogos se assim lhe convier, e se estiver pronto para aceitar consequências

negativas que podem decorrer da prática desenfreada e excessiva despertada em certos indivíduos na prática dos referidos jogos.

Além disso, sustentam os defensores da liberação dos jogos que os mesmos são jogados clandestinamente, independentemente de proibição, e a regularização traria regras controladoras acerca do jogo, tais como a faixa etária das pessoas que poderiam joga-los, a porcentagem do lucro dos exploradores, que seriam destinadas ao erário, e a quantidade de casas de jogos que poderiam existir em determinadas regiões. Tudo isso levando em consideração que, no momento, existe acesso aos jogos e a sua exploração, mesmo com uma legislação proibitiva.

Do outro lado, em relação aos argumentos contrários à legalização da prática de exploração de jogos de azar, está a possível e provável piora na situação da saúde dos cidadãos do país, uma vez que, no âmbito público, o Brasil não possui a estrutura necessária para lidar com o vício decorrente da prática de jogos, uma vez que este pode ser equiparado ao vício em bebidas alcoólicas e drogas, e, assim, como estes, necessita de políticas públicas de saúde, investimento e agentes para tratar de maneira digna aqueles que se viciam, a fim de que a devida reabilitação seja possível.

Ademais, como bem ponderou o Ministério Público Federal em nota técnica sobre o Projeto de Lei do Senado nº 186/2014, a legalização de tal prática abriria portas para os exploradores cometerem crimes de lavagem de dinheiro e corrupção, já considerando que o Estado não tem a estrutura necessária para fazer uma fiscalização eficiente em caso de abertura de diversas casas de exploração de jogos de azar com funcionamento simultâneo em todo o território nacional.

Dessa forma, feitas todas as principais ponderações necessárias, após a análise dos prós e contras acerca da regulação da exploração de jogos de azar no Brasil, o posicionamento tomado nesta monografia é no sentido de que a estrutura necessária para a regularização de tal prática ainda não existe no Brasil, e que caso a liberação ocorresse sem a adoção de políticas públicas e sem os investimentos necessários estruturas de prevenção ao vício, teríamos apenas mais um problema inerente à prática de crimes e à saúde pública.

Entretanto, sabe-se que é necessário considerar que a regularização desta prática poderia trazer benefícios, sim, se o país albergasse a estrutura necessária para efetivar uma fiscalização assídua, com a devida destinação de verbas tributárias em prol do interesse público, e que, paralelamente, fosse mantido um controle e repressão eficientes em caso de práticas de crimes historicamente relacionados à exploração de jogos, o que tornaria viável a legalização da exploração de jogos de azar.

Portanto, caso as tentativas de legalização dos jogos obtenham êxito, a realidade do Brasil, principalmente nos quesitos de sua estrutura econômica e social, precisaria mudar drasticamente, de maneira que houvesse uma distribuição equilibrada de benefícios entre o Estado, os exploradores, os jogadores e a sociedade.

# REFERÊNCIAS


AGÊNCIA ESTADO. **Dutra foi o primeiro presidente a proibir jogos de azar**. 20 fev. 2004. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dutra-foi-o-primeiro-presidente-a-proibir-jogos-de-azar,20040220p34381. Acesso em: 17 maio 2019.

AGÊNCIA SENADO. **Legalização de jogos de azar está pronta para votação. [**S. l.], 28 ago. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/08/22/legalizacao-de-jogos-de-azar-esta-pronta-para-votacao. Acesso em: 17 maio 2019.

AMORIM DE ÂNGELO, Vitor. **Encilhamento - Política econômica tentou impulsionar a industrialização**. [*S. l.*], [201-]. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/encilhamento-politica-economica-tentou-impulsionar-a-industrializacao.htm. Acesso em: 26 abr. 2019.

ARAÚJO SILVESTRE, Armando. **Diferenças entre Protestantismo e Catolicismo**. [*S. l.*], [21--]. Disponível em: https://www.infoescola.com/cristianismo/diferencas-entre-protestantismo-e-catolicismo/. Acesso em: 3 abr. 2019.

Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ), v; 3, 298. **Bookmakers (Requerimentos)**

BARROSO, luís Roberto. Loteria – Competência Estadual – Bingo. Revista de Direito Administrativo, 2000, p. 220:263, 264.

BERES, Derek. **20% of gamblers attempt suicide — why don‘t we take the addiction more seriously?**. [*S. l.*], 13 mar. 2019. Disponível em: https://bigthink.com/culture-religion/why-dont-we-take-gambling-addiction-more-seriously. Acesso em: 10 maio 2019.

BLACK, John. **Gambling in Ancient Civilizations**. [*S. l.*], 14 out. 2013. Disponível em: https://www.ancient-origins.net/ancient-places-europe/gambling-ancient-civilizations-00931. Acesso em: 3 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 05 jan. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 981, de 11 de novembro de 1993.** Regulamenta a Lei n. 8.672, de 6 de julho de 1993, que institui Normas Gerais sobre Desportos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0981.htm>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 204, de 27 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0204.htm>. Acesso em: 05 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941.** Lei das Contravenções Penais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm >. Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 6.259, de 10 de fevereiro de 1944.** Dispõe sobre o serviço de loterias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6259.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.215, de 30 de abril de 1946**. Proíbe a prática de jogos de azar em todo o território nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9215.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938**. Dispõe sôbre o impôsto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos casinos-balneários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 fev. 1938. 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: 16 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. 02 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.155, de 4 de agosto de 2015**. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEX; altera as Leis nos 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nos 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória no 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13155.htm>. Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.** Altera dispositivos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica PGR/SRI Nº 065/2016**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NOTATCNIAPGRSRIN0652015.pdf>. Acesso em 10 mai. 2019.

BRASIL. **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 186, DE 2014**: Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional.. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3464753>. Acesso em: 02 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920**. Reorganiza os serviços da Saúde Publica. Brasil, 2 jan. 1920. 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 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 966.177. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRAVENÇÃO PENAL. ARTIGO 50 DO DECRETO-LEI 3.688/1941. JOGO DE AZAR. RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TIPICIDADE DA CONDUTA AFASTADA PELO TRIBUNAL A QUO FUNDADO NOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS. ARTIGOS 1º, IV, 5º, XLI, E 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUESTÃO RELEVANTE DO PONTO DE VISTA ECONÔMICO, POLÍTICO, SOCIAL E JURÍDICO. TRANSCENDÊNCIA DE INTERESSES. RECONHECIDA A EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Guilherme Tatigo Heinz. Relatora: Min. Luiz Fux, 03 de novembro de 2019. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12055365. Acesso em: 20 de maio de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 2 **É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.** [S. l.], 6 jun. 2007. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1188. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CHEQUES. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM RECHAÇADA. CREDORA QUE APARECE COMO ENDOSSATÁRIA FINAL. ALEGAÇÃO ROBUSTA. PRÁTICA CONTUMAZ DAS CASAS DE BINGO. CHEQUES DADOS COMO DÍVIDA DE JOGOS DE AZAR. OBJETO ILÍCITO. INEXEQUIBILIDADE. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA E EXECUCIONAL EXTINTA. (TJSC, Apelação Cível n. 2007.053831-1, da Capital, rel. Des. Lédio Rosa de Andrade, Quarta Câmara de Direito Comercial, j. 13-04-2010). Disponível em: https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16035017/apelacao-civel-ac-538311-sc-2007053831-1 Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. OPERADOR DE MÁQUINA CAÇA-NÍQUEIS. ILICITUDE DO OBJETO. APLICAÇÃO DA ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL 199/SBDI-1/TST POR ANALOGIA. DECISÃO DENEGATÓRIA. MANUTENÇÃO. A teoria trabalhista especial de nulidades, regra geral, determina basicamente três aspectos fundamentais: 1) a circunstância de que se torna inviável, faticamente, após concretizada a prestação efetiva do trabalho, o reposicionamento pleno das partes à situação anterior ao contrato nulo; 2) o fato de que a transferência e apropriação do trabalho em benefício do tomador cria uma situação econômica consumada de franco desequilíbrio entre as partes, que apenas pode ser corrigida - mesmo que parcialmente - com o reconhecimento dos direitos trabalhistas; 3) a convicção de existir uma prevalência incontestável conferida pela ordem jurídica, em seu conjunto, ao valor-trabalho e aos direitos trabalhistas, o que resulta na repercussão de efeitos justrabalhistas ao labor efetivamente cumprido. A referida teoria justrabalhista nem sempre é passível de plena aplicação, porquanto, como qualquer negócio jurídico, também pressupõe a licitude do objeto. Sob essa perspectiva, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de

reconhecer que, em se tratando de trabalho ilícito, não se deve conferir qualquer efeito trabalhista - como se depreende da Orientação Jurisprudencial 199 da SDI-1, acerca da prestação de serviços relacionados à exploração do jogo do bicho. Na hipótese em exame , embora não se trate especificamente de jogo do bicho, infere-se que a atividade afeta às operações com máquinas caça-níqueis pode vir a configurar o enquadramento na contravenção penal de exploração de jogos de azar - prevista no art. 50 do Decreto-Lei 3688/41, que pune a conduta de "Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele". Nesse contexto, tratando-se de prestação laboral - operação com máquinas caça-níqueis - envolta a atividades repudiadas pelo ordenamento jurídico, devem incidir os mesmos efeitos previstos na OJ 199 da SBDI-1 do TST. Por todo o exposto, evidencia-se que não há como conferir efeitos justrabalhistas à relação mantida entre o Reclamante e a Reclamada. Agravo de instrumento desprovido" (AIRR-361-91.2013.5.05.0003, 3ª Turma, Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado, DEJT 08/10/2015). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/111618417/trt-15-judiciario-21-03-2016-pg-5431>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

CHAGAS, Jonathan Machado. **A (im)possibilidade de regulamentação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro**. 2016. 88 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

CONSTANTINO, Rodrigo. **Os jogos de azar**. [S. l.], 23 set. 2009. Disponível em: https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=394. Acesso em: 26 abr. 2019.

CONSULTOR JURÍDICO (CONJUR). **Rifa é contravenção penal e não gera obrigação de pagamento.** [S. l.], 14 mar. 2014. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2014-mar-14/rifa-contravencao-penal-nao-gera-obrigacao-pagamento-premio. Acesso em: 17 maio 2019.

CUNHA, Joana. **Indústria dos jogos de azar aguarda sinais de Bolsonaro sobre legalização.** São Paulo, 2 mar. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/industria-dos-jogos-de-azar-aguarda-sinais-de-bolsonaro-sobre-legalizacao.shtml. Acesso em: 10 maio 2019.

DE ARAÚJO, Ana Paula. **China Antiga**. [S. l.], 2006. Disponível em: https://www.infoescola.com/historia/china-antiga/. Acesso em: 2 abr. 2019.

DE CASTRO OLIVEIRA FILHO, Sérgio Willian. **DIVERSÃO E PERDIÇÃO: JOGOS DE AZAR NA CONSTRUÇÃO DISCURSIVA DE ESTRANGEIROS PROTESTANTES NO CEARÁ OITOCENTISTA**. XII Simpósio Internacional de Processo Civilizador, Recife, p. 8-9, 19 abr. 2009. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sitesanais/anais12/artigos/pdfs/comunicacoes/C_Oliveira_Filho.pdf. Acesso em: 4 abr. 2019.

Devereux, E.C. 1979. **Gambling. In The International Encyclopedia of the Social Sciences**, Vol. 17. New York: Macmillan.

DIAS PAIXÃO, Dário Luiz. **HOTÉIS-CASSINOS NO BRASIL: A História do Turismo de Saúde Aliado ao Lazer no Brasil**. Foz do Iguaçu - Paraná - Brasil, 28 jun. 2018.

Disponível em: http://festivaldascataratas.com/wp-content/uploads/2014/01/19.-HOT%C3%89IS-CASSINOS-NO-BRASIL.pdf. Acesso em: 9 maio 2019.

DINIZ, Maria Helena. Código Civil Anotado. Ed. 17. São Paulo: Saraiva, 2014.

DUARTE, Davi**. LOTERIAS NO BRASIL LEGALIDADE E ILEGALIDADE** : Origem das loterias e dos jogos de azar. Legalidade e ilegalidade dessa prática, com foco na atuação da Caixa Econômica Federal, administradora das loterias federais no Brasil e na destinação social dos valores arrecadados. Escola de Magistratura Federal da 5ª Região. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/27741/loterias_brasil_legalidade_ilegalidade..pdf >. Acesso em: 15 abr. 2018

DUARTE, José. **Comentários à lei das contravenções penais**, Rio de Janeiro, Forense, 1944, p. 511.

EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO, Carlos; SAMPAIO DE ABREU RIBEIRO, Gustavo . **O Dobro ou Nada :** A regularização dos jogos de azar. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000200010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 15 abr. 2018.

FELDMAN, Sam *et al*. Compulsive Gambling: Do Casinos Share Responsibility?. **A Section 6, Frontier Torts White Paper**, Harvard Law School, Cambridge, p. 18-19, 26 nov. 2013. Disponível em: http://learning.law.harvard.edu/frontiertorts/wp-content/uploads/2014/02/Casino%20Liability%20Whitepaper%20Final.pdf. Acesso em: 9 maio 2019.

GALBRAITH, John Kenneth. **A era da Incerteza.** 7. Ed. São Paulo: Pioneira, 1986.

GAMBLEAWARE. **Understand more about gambling**. Inglaterra, 2019. Disponível em: https://www.begambleaware.org/understanding-gambling/. Acesso em: 4 abr. 2019.

GAMES MAGAZINE. **Possível liberação do jogos de azar no Brasil é esperança para aliviar a crise. A legalização dos jogos de azar seria uma alternativa de arrecadação para o Estado frente à crise dos últimos anos. Enquanto o novo governo avalia a questão, estrangeiros planejam investir no país. O primeiro passo já foi dado, com a aprovação da lei 13.756/18, pelo ex-presidente Michel Temer, referente à regularização das apostas esportivas, no final de 2018.** [S. l.], 18 abr. 2019. Disponível em: https://www.gamesbras.com/apostas-online/2019/4/18/possivel-liberao-do-jogos-de-azar-no-brasil-esperana-para-aliviar-crise-12403.html. Acesso em: 17 maio 2019.

GOUVÊA MENDONÇA, Antônio. **O Protestantismo no Brasil e Suas Encruzilhadas**. Revistas USP, São Paulo, p. 51-52, 15 nov. 2015. *E-book*.

HG LEGAL RESOURCES. **A History of American Gaming Laws**. [*S. l.*], [201-]. Disponível em: https://www.hg.org/legal-articles/a-history-of-american-gaming-laws-31222. Acesso em: 4 abr. 2019.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: [*s. n.*], 2001.

IGREJA CATÓLICA. **A Vida em Cristo**. [*S. l.*], 28 jul. 2017. Disponível em: http://www.vatican.va/archive/cathechism_po/index_new/p3s2cap2_2196-2557_po.html. Acesso em: 3 abr. 2019.

INSTITUTO CRISTÃO DE PESQUISAS. **Jogos de azar – o que dizer?**. [*S. l.*], [2014?]. Disponível em: http://www.icp.com.br/df30materia3.asp. Acesso em: 3 abr. 2019.

JOSÉ DIRCEU DE OLIVEIRA E SILVA**.** E.M.I nº 00007/2004, de 20 de fevereiro de 2004. Casa Civil, 20 fev. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-7-MJ-MF-CCIVIL-04.htm. Acesso em: 16 maio 2019.

LEITE, Gisele. **Considerações sobre jogo e aposta**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 23 mar. 2010. Disponivel em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.26385&seo=1>. Acesso em: 02 maio 2019.

MAIA, Luiz Felipe. **A regulamentação do jogo no Brasil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4393, 12 jul. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40697>. Acesso em: 29 abr. 2019.

MARTINS, Robson. **Jogo de azar? Saiba por que não é crime jogar poker**. [*S. l.*], 4 maio 2017. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/blogs/resenha-do-poker/poker-crime-jogo-azar/. Acesso em: 26 abr. 2019.

MEYER, Elaine. **GAMBLING WITH AMERICA'S HEALTH. The public health costs of legal gambling**. [*S. l.*], 14 jun. 2017. Disponível em: https://psmag.com/social-justice/las-vegas-nevada-legal-gambling-with-americas-public-health-policy-90625. Acesso em: 8 maio 2019.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (US) COMMITTEE ON THE SOCIAL AND ECONOMIC IMPACT OF PATHOLOGICAL GAMBLING. **Pathological Gambling: A Critical Review.** National Academy of Sciences, Washington DC, p. 1, 5 maio 1999. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK230627/?report=printable. Acesso em: 29 abr. 2019.

NUCCI, Guilherme. **Diferença entre crime e contravenção penal**. [*S. l.*], 21 dez. 2015. Disponível em: http://www.guilhermenucci.com.br/dicas/diferenca-entre-crime-e-contravencao-penal. Acesso em: 14 maio 2019.

O GLOBO, Agência. **JOGOS ILEGAIS MOVIMENTARIAM AO MENOS R$ 1,3 BILHÃO NO RIO AO ANO**: Valor é bem maior que a arrecadação da Loterj, cerca de R$ 200 milhões. 1. Disponível em: <https://revistapegn.globo.com/Banco-de-ideias/noticia/2016/12/jogos-ilegais-movimentariam-ao-menos-r-13-bilhao-no-rio-ao-ano.html>. Acesso em: 18 abr. 2018.

O GLOBO. **Nos EUA, cassinos geram cerca de 1,7 milhão de empregos**. [*S. l.*], [201-]. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/nos-eua-cassinos-geram-17-milhao-de-empregos-22501598. Acesso em: 4 abr. 2019.

OMAIS, Sálua. **JOGOS DE AZAR: Análise do impacto psíquico e sociofamiliar do jogo patológico a partir das vivências do jogador.** Curitiba. Editora Juruá, 2009.

PEREIRA DE MELLO, Marcelo. **Criminalização dos Jogos de Azar: A história social dos jogos de azar no Rio de Janeiro (1808-1946)**. Curitiba: Juruá, 2017.

PEREIRA, Vinícius. **Tentar ganhar dinheiro com aposta em futebol no Brasil é arriscado e ilegal.** São Paulo, 6 jul. 2018. Disponível em: https://economia.uol.com.br/financas-pessoais/noticias/redacao/2018/07/06/bolsa-esportiva-apostas-virtuais-resultados-jogos-infracao.htm. Acesso em: 16 maio 2019.

RABELLO, Karina. **Por dentro da Máfia**. 25 jun. 2007.

RICARDO, Paulo. **É pecado apostar na loteria?**. [*S. l.*], 28 set. 2014. Disponível em: https://padrepauloricardo.org/episodios/e-pecado-apostar-na-loteria. Acesso em: 3 abr. 2019.

RODRIGUES, Silvio. Direito Civil: dos contratos e das declarações unilaterais de vontade, v. 3, 30a ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SANDERS, Mauro. **Dostoiévski para adictos**. [*S. l.*], [ca. 2000]. Disponível em: https://homoliteratus.com/dostoievski-para-adictos/. Acesso em: 2 abr. 2019.

SCRIBONI, Marília. **Juiz libera bingo em prol de reforma de igreja** [S. l.], 13 mar. 2012. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2012-mar-13/minas-juiz-libera-realizacao-bingo-prol-reforma-igreja. Acesso em: 17 maio 2019.

SILVA, Lívio. **Crime e contravenção penal: diferenças e semelhanças**. Brasil, 3 nov. 2012. Disponível em: https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7657/Crime-e-contravencao-penal-diferencas-e-semelhancas. Acesso em: 10 maio 2019.

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de. **Delineamentos sobre a disciplina do contrato de jogo e de aposta no Código Civil Brasileiro**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, X, n. 37, jan 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3209>. Acesso em maio 2019.

STOLZE GAGLIANO, Pablo; PAMPOLA FILHO, Rodolfo. **Disciplina Jurídica do Jogo e Aposta no Sistema Brasileiro**. Porto Alegre - RS, [201-]. Disponível em: http://www.editoramagister.com/doutrina_23752422_DISCIPLINA_JURIDICA_DO_JOGO_E_APOSTA_NO_SISTEMA_BRASILEIRO.aspx. Acesso em: 6 maio 2019.

T. COURTWRIGHT, David. Learning from Las Vegas: Gambling, Technology, Capitalism, and Addiction. **Center of Gaming Research**, Nevada, Las Vegas, p. 2, 26 jun. 2014. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/62889724.pdf. Acesso em: 5 abr. 2019.

TÁCITO, Caio. **Criação e Regime Juridico**. Revista de Direito Público. 1986, p. 78.

TANJI, Thiago. **Tudo o que você precisa saber sobre jogos de azar no Brasil.** [S. l.], 11 jul. 2017. Disponível em: https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2017/07/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-jogos-de-azar-no-brasil.html. Acesso em: 17 maio 2019.

TEIXEIRA, Faustino. **O catolicismo no Brasil**. [*S. l.*], 4 abr. 2013. Disponível em: https://www.redebrasilatual.com.br/revistas/11/o-catolicismo-no-brasil. Acesso em: 3 abr. 2019.

VACEK, Heather. **The History of Gambling**. Center for Christian Ethics at Baylor University, 2011. Disponível em: https://www.baylor.edu/content/services/document.php/144593.pdf. Acesso em: 8 maio 2019.

VOJVODIC, Katarina. **The History of Gambling in Ancient Egypt**. [*S. l.*], 28 jul. 2017. Disponível em: https://www.askgamblers.com/gambling-news/blog/gambling-in-egyptian-culture/. Acesso em: 3 abr. 2019.

WACQUANT, Loïc. **"As Duas faces do Gueto"**. Trad. Cezar Castanheira. São Paulo: Ed. Boitempo, 2008, pág. 72.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

WESTIN, Ricardo. **Por 'moral e bons costumes', há 70 anos Dutra decretava fim dos cassinos no Brasil.** Brasil, 12 fev. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/12/por-201cmoral-e-bons-costumes201d-ha-70-anos-dutra-decretava-fim-dos-cassinos-no-brasil. Acesso em: 9 maio 2019.

# ANEXOS

# ANEXO A – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 186/2014

# SENADO FEDERAL

# 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*.

**Art. 4º** Para os fins desta Lei, adotam-se as seguintes definições:

I – jogo do bicho: loteria de números para obtenção de um prêmio em dinheiro, mediante a colocação de bilhetes, listas, cupões, vales, papéis, manuscritos, sinais, símbolos, ou qualquer outra meio de distribuição de números e designação de jogadores ou apostadores;

II – vídeo-loteria: jogo realizado com uso de equipamento de informática comandado por programa de processamento de dados dedicado que assegure integral lisura dos resultados, oferecendo prêmios em dinheiro;

III – jogos de bingo: sorteios aleatórios de números de 1 (um) a 90 (noventa), distribuídos em cartelas impressas ou virtuais, contendo cada uma quinze números que, mediante sucessivas extrações, atinjam um conjunto pré-estabelecido para premiação, por 1 (um) ou mais participantes;

IV – vídeo-bingo (bingo eletrônico individual – BEI): jogo de bingo eletrônico realizado em monitor de vídeo, exibindo bolas, figuras, cartelas ou qualquer outra forma de demonstração da combinação vencedora, cujas combinações são sorteadas eletronicamente, até um limite predeterminado, mediante programa dedicado, acionado individualmente pelo jogador, cuja memória *flash*, inviolável e vinculada ao programa eletrônico da máquina, registre todas as operações realizadas no curso de sua utilização na qual um único jogador concorre a uma sequência ganhadora, previamente estabelecida em tabela de premiação;

V – jogos eletrônicos: formas de mídia que utilizam plataforma eletrônica especializada e envolve um jogador interagindo com uma máquina;

VI – jogos de cassino: jogos de cartas, como o *black Jack*, terminal de vídeo loteria e roleta, entre outros, sem desconsiderar novas modalidades de jogos de azar realizados em *resorts*;

VII – jogos de apostas esportivas *on-line*: aqueles realizados por plataforma eletrônica, seja via *browser*, seja via *smartphone*;

VIII – jogo de bingo *on-line*: jogo de bingo realizado por plataforma eletrônica, seja via *browser*, seja via *smartphone* ou POS (*point off sale*); e

IX – jogos de cassino *on-line*: jogos de cassino realizados por plataforma eletrônica.

## 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 I

### Do jogo do bicho e da vídeo-loteria

**Art. 7º** Somente será concedida autorização para a exploração do jogo do bicho ou de vídeo-loteria à pessoa jurídica que comprovar:

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

II – regularidade quanto à constituição da sociedade, que deverá possuir capital integralizado em espécie de, no mínimo, R$5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

III – reserva de recursos em garantia para pagamento das obrigações e deveres decorrentes desta Lei, exceto a premiação, mediante caução em dinheiro, seguro-garantia ou fiança bancária no valor de:

a) R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por loteria do bicho, na hipótese de jogo do bicho;

b) R$ 2.000,00 (dois mil reais) por equipamento terminal de vídeo-loteria incorporado ao ativo permanente do interessado;

IV – instalações apropriadas e infraestrutura operacional adequada à exploração da atividade, devidamente certificada pelos órgãos públicos competentes quanto à segurança, higiene, capacidade determinada e funcionalidade, de acordo com os termos e condições estabelecidos nos regulamentos pertinentes, sendo que, na hipótese de exploração de jogo de vídeo-loteria, o interessado deverá possuir no mínimo 2.000 (dois mil) terminais de vídeo-loteria incorporados ao seu ativo permanente, devendo a posse ser comprovada no prazo máximo de 60 (sessenta dias) depois de obtida a autorização de funcionamento;

V – em relação ao sócio pessoa física:

a) a apresentação da declaração de ajuste anual do imposto de renda dos três últimos exercícios, exceto quando se tratar de sociedade anônima de capital aberto;

b) regularidade fiscal em relação aos tributos e contribuições de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

c) as atividades exercidas nos últimos 24 (vinte e quatro) meses; e

d) a existência de certidões negativas de cartórios de distribuição civil e criminal das justiças federal e estadual, e dos cartórios de registros de protestos das comarcas da sede da empresa, de suas filiais e do domicílio do sócio.

*Parágrafo único*. Tratando-se de sócio pessoa jurídica, os documentos referidos nas alíneas “a” e “c” do inciso V deste artigo serão substituídos por documentos comprobatórios da constituição da empresa.

**Art. 8º** A autorização da unidade federada para a exploração do jogo do bicho ou da vídeo-loteria se dará por período predeterminado, admitida mais de uma autorização para uma mesma empresa, conforme dispuser o regulamento.

**Art. 9º** O estabelecimento autorizado a exercer a atividade econômica de exploração de jogo do bicho ou de vídeo-loteria poderá exercer em caráter suplementar a atividade de restaurante e de venda de bebidas, além de apresentações artísticas.

**Art. 10** Os recursos arrecadados nos jogos do bicho e de vídeo-loteria terão a seguinte destinação:

I – no mínimo 60% (sessenta por cento) da arrecadação bruta para a premiação, incluindo nesse percentual a parcela correspondente ao imposto sobre a renda e outros eventuais tributos sobre a premiação, na hipótese de jogo do bicho;

II – no mínimo 70% (setenta por cento) da arrecadação bruta para a premiação, incluindo neste percentual a parcela correspondente ao imposto sobre a renda e outros eventuais tributos sobre a premiação, na hipótese de jogo de vídeo-loteria;

III – 7% (sete por cento) da arrecadação bruta para a unidade federada do domicílio fiscal da pessoa jurídica que explorar a loteria do bicho, na hipótese de jogo do bicho, ou, na hipótese de jogo de vídeo-loteria, para a unidade federada onde esteja instalado o equipamento terminal de vídeo-loteria;

IV – 3% (três por cento) da arrecadação bruta para o Município do domicílio fiscal da pessoa jurídica que explorar a loteria do bicho, na hipótese de jogo do bicho, ou, na hipótese de jogo de vídeo-loteria, para o Município onde esteja instalado o equipamento terminal de vídeo-loteria; e

V – o percentual restante para a empresa autorizada a explorar a atividade de jogo do bicho ou de vídeo-loteria.

## Seção II

## Do jogo de bingo

**Art. 11** O jogo de bingo será explorado em caráter permanente pelas casas de bingo e, eventualmente, em estádios.

§ 1º Bingo permanente é a modalidade de jogo de bingo na qual se sorteiam ao acaso números de 1 (um) a 90 (noventa), mediante sucessivas extrações, até que um ou mais concorrentes atinjam o objetivo previamente determinado, realizado em salas próprias, com utilização de processo de extração isento de contato humano, que assegure integral lisura dos resultados, obrigatoriamente com o uso de sistema de circuito fechado de televisão e difusão de som, oferecendo prêmios em dinheiro.

§ 2º Casas de bingo são os locais próprios para o funcionamento do bingo coletivo, com capacidade mínima de 250 (duzentos e cinquenta) pessoas, com utilização de processo de extração isento de contato humano, que assegure integral lisura dos resultados, inclusive com o apoio de sistema de circuito fechado de televisão e difusão de som, oferecendo prêmios exclusivamente em dinheiro, sendo proibida a venda de cartelas fora da sala de bingo.

§ 3º Bingo eventual é a modalidade de jogo de bingo na qual se sorteiam ao acaso números, mediante sucessivas extrações, até que um ou mais concorrentes atinjam o objetivo previamente determinado, sem funcionar em salas próprias e sem periodicidade determinada, podendo oferecer prêmios exclusivamente em bens e serviços, livres e desonerados.

**Art. 12** Os bingos filantrópicos ou beneficentes, de caráter eventual, não estão sujeitos a esta Lei, devendo-se observar a legislação específica para a sua realização.

**Art. 13** É autorizado o funcionamento de vídeo-bingo ou bingo eletrônico individual (BEI) nas casas de bingo.

**Art. 14** As casas de bingo poderão manter serviços de bar e restaurante, além de apresentações artísticas e culturais, suplementares às suas atividades principais.

**Art. 15** As casas de bingo não poderão obter créditos junto a instituições financeiras públicas e estão proibidas de conceder crédito.

## 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. 20** Os cassinos poderão explorar os jogos de cartas, como o *black Jack*, os terminais de vídeo loteria e a roleta, entre outros, sem desconsiderar novas modalidades de jogos de azar realizados em *resorts*.

**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.

**Art. 22** A autorização para a exploração dos jogos de azar em cassinos será concedida por prazo determinado de vinte anos, devendo serem observados pela autoridade concedente:

I – a integração do empreendimento às condições de sustentabilidade ambiental da área escolhida para sua implantação;

II – a contratação, preferencialmente, de mão-de-obra local;

III – a realização de investimentos, pelo autorizado, na manutenção do cassino, obedecidas as normas de segurança na construção, ampliação, reforma ou reequipamento de cassinos; e

IV – os programas de formação e treinamento com efetivo aproveitamento de profissionais em hotelaria, turismo e serviços afins.

*Parágrafo único*. A autorização para a exploração dos jogos de azar em cassinos poderá ser renovada por igual período, desde que observados os requisitos previstos nesta Lei.

**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.

*Parágrafo único*. A exigência de que trata o inciso III deste artigo poderá ser satisfeita com a existência, no quadro de pessoal permanente da pessoa jurídica autorizada, de profissional com comprovada experiência na atividade ou por meio da

contratação de serviços de empresa especializada com comprovada experiência na atividade.

**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. 26** As infrações administrativas, em decorrência da violação das regras jurídicas concernentes à exploração dos jogos de azar, serão punidas na forma desta Lei e de seu regulamento, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação vigente.

*Parágrafo único*. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão, culposa ou dolosa, praticada contrariamente aos preceitos legais e normativos aplicáveis aos jogos de azar, inclusive quanto aos procedimentos de autorização, fiscalização e prestação de contas.

**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.

§ 1° 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.

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

§ 3° 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.

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

§ 5° 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.

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

§ 7° 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. 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.

**Art. 34** A União disporá, nos termos do regulamento, sobre as obrigações tributárias acessórias relativas aos impostos e contribuições por ela administrados e incidentes sobre a atividade de que trata o art. 3º desta Lei, estabelecendo, inclusive os requisitos de sistema eletrônico de processamento de dados de controle fiscal, equipamento terminal de vídeo-loteria e equipamento concentrador fiscal.

**Art. 35** A União, os Estados e o Distrito Federal poderão, nos termos do art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal, firmar convênio para estabelecer os requisitos de controles fiscais necessários para a fiscalização da atividade definida no art. 3º desta Lei.

**Art. 36** A União, os Estados e o Distrito Federal, dentro de suas competências, regulamentarão esta Lei, inclusive quanto às condições e requisitos necessários à autorização para a exploração das demais modalidades de jogos de azar.

**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.

**Art. 38** Esta Lei entrará em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei visa estabelecer um marco regulatório para a exploração dos jogos de azar no Brasil, levando em consideração o aspecto histórico-cultural e a relevância de sua função social para o país.

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.

Nesse sentido é a lição do renomado sociólogo francês Loïc Wacquant.

> “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, Loïc. "As Duas faces do Gueto". Trad. Cezar Castanheira. São Paulo: Ed. Boitempo, 2008, pág. 72).

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.

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 problemática que envolve o jogo do bicho, na verdade, não está ligada a prática dessa modalidade de jogo de azar, mas, sim, ao tratamento legal dispensado, ou seja, a sua ilegalidade.

É preciso deixar o discurso demagógico de lado e agir com coerência e responsabilidade diante de um fato social irreversível: a prática de jogos de azar.

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 i-Game 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.

**Arrecadação**

Estudos revelam que o Brasil deixa de arrecadar em torno de R$ 15 bilhões caso seja legalizado todas as modalidades, contidas neste projeto de lei (jogo do bicho, videoloteria, bingo, videobingo, cassino, apostas esportivas e i-Gaming).

A título de curiosidade e para estabelecer uma comparação com atividades conhecidas, destacamos a arrecadação do IPI – Bebidas, IPI – Fumo, IPI – Automóveis e CIDE - Combustíveis para comparar com os 15 bilhões do jogo legal:

IPI – Bebidas - R$ 3,147 bilhões
IPI – Fumo - R$ 4,077 bilhões
IPI – Automóveis - R$ 4,126 bilhões
CIDE – Combustíveis - R$ 2,736 bilhões
(*) Dados da Receita Federal do Brasil – Análise Mensal dez/2012

## Conclusão

O momento pede que deixemos a demagogia de lado para refletir sobre a questão da exploração dos jogos de azar e seus reflexos no Brasil.

Conforme vimos, não há diferença conceitual entre as modalidades de loterias. Todas as modalidades de loterias, lícitas ou não, são jogos de azar que se movimentam pelo impulso voluntário do cidadão que quer jogar.

O próprio Estado realiza inúmeras modalidades de jogos de azar. Por que não legalizar as outras modalidades? Qual fundamento justifica esse equívoco? A velha retórica já não mais explica a realidade dos jogos no Brasil; é preciso avançar e criar um marco regulatório para essa atividade.

Cumpre salientar que não compete ao Estado interferir nas escolhas pessoais de cada indivíduo e tudo o mais que diga respeito à privacidade, à esfera íntima do cidadão. Compete ao Estado regulamentar à realidade social como ela se apresenta e não como gostaríamos que ela fosse.

Sejamos 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.

Em termos econômicos, além da geração(/manutenção) de empregos e da maior circulação (formal) de riquezas, destacamos que a descriminalização dos jogos de azar terá como consequência o aumento das receitas públicas devido à tributação incidente sobre a atividade. Ademais, a proposição prevê a instituição, por lei complementar, de contribuição social que incidirá especificamente sobre os jogos de azar. Trata-se de criar nova fonte de custeio destinado a manter e expandir a seguridade social por meio da chamada competência residual tributária da União. Desse modo, a saúde, a previdência e a assistência social poderão contar com mais recursos, oriundos da nova atividade agora legalizada. Isso significa que, além de todos os tributos que já incidirão normalmente sobre os jogos de azar, haverá uma nova contribuição sobre a atividade, específica e exclusiva, e cuja a arrecadação beneficiará um grande número de cidadãos brasileiros, em todo o País.

O projeto também atribui à União a regulamentação das obrigações tributárias acessórias relativas aos impostos e contribuições por ela administrados e incidentes sobre os jogos de azar, inclusive para estabelecer os requisitos de sistema eletrônico de processamento de dados de controle fiscal, equipamento terminal de vídeo-loteria 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.

Em suma, o projeto de lei que ora apresento avança nos seguintes termos:

1. Legaliza o que hoje funciona na clandestinidade;

2. Estabelece requisitos claros e objetivos para os interessados na exploração de jogos de azar;

3. Contribui para a geração de milhares de novos empregos;

4. Contribui para conter os abusos cometidos hoje em dia por falta de uma legislação que regulamente a atividade;

5. Fortalece o importante papel da Receita Federal do Brasil para os cofres públicos, ao exigir regularidade fiscal dos interessados na exploração dos jogos de azar;

6. Estabelece punições caso a lei seja descumprida pela empresa autorizada a explorar jogos de azar; e

8. Fortalece a política de desenvolvimento regional através do turismo.

Assim, GANHA O GOVERNO E GANHA A SOCIEDADE.

Pela relevância social do tema, espero contar com o apoio dos nobres parlamentares desta respeitada Casa legislativa.

Sala das Sessões,

Senador **CIRO NOGUEIRA**

*LEGISLAÇÃO CITADA*

# CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

## PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

### TÍTULO I
### Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

.....

### CAPÍTULO VII
### DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
### Seção I
### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de

desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal."

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Or gânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

.....

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:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-deobra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não-cumulativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

.....

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Brasília, 5 de outubro de 1988.

*Ulysses Guimarães* , Presidente - *Mauro Benevides* , 1.º Vice-Presidente - *Jorge Arbage* , 2.º Vice-Presidente - *Marcelo Cordeiro* , 1.º Secretário - *Mário Maia* , 2.º Secretário - *Arnaldo Faria de Sá* , 3.º Secretário - *Benedita da Silva* , 1.º Suplente de Secretário - *Luiz Soyer* , 2.º Suplente de Secretário - *Sotero Cunha* , 3.º Suplente de Secretário - *Bernardo Cabral* , Relator Geral - *Adolfo Oliveira* , Relator Adjunto - *Antônio*

*Carlos Konder Reis* , Relator Adjunto - *José Fogaça* , Relator Adjunto - *Abigail Feitosa - Acival Gomes - Adauto Pereira - Ademir Andrade - Adhemar de Barros Filho - Adroaldo Streck - Adylson Motta - Aécio de Borba - Aécio Neves - Affonso Camargo - Afif Domingos - Afonso Arinos - Afonso Sancho - Agassiz Almeida - Agripino de Oliveira Lima - Airton Cordeiro - Airton Sandoval - Alarico Abib - Albano Franco - Albérico Cordeiro - Albérico Filho - Alceni Guerra - Alcides Saldanha - Aldo Arantes - Alércio Dias -*

*.....*

**DECRETO-LEI Nº 6.259 DE 10 DE FEVEREIRO DE 1944.**

Dispõe sôbre o serviço de loterias, e dá outras providências.

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

**DECRETA:**

Art. 1º O Serviço de loteria, federal ou estadual, executar-se-á, em todo o território do país, de acôrdo com as disposições do presente Decreto-lei.

Art. 2º Os Governos da União e dos Estados poderão atribuir a exploração do serviço de loteria a concessionários de comprovada idoneidade moral e financeira.

§ 1º A loteria federal terá livre circulação em todo o território do país, enquanto que as loterias estaduais ficarão adstritas aos limites do Estado respectivo.

§ 2º A circulação da loteria federal não poderá ser obstada ou embaraçada por quaisquer autoridades estaduais ou municipais.

Art. 3º A concessão ou exploração lotérica, como derrogação das normas do Direito Penal, que proíbem o jôgo de azar, emanará sempre da União, por autorização direta quanto à loteria federal ou mediante decreto de ratificação quanto às loterias estaduais.

Parágrafo único. O Govêrno Federal decretará a nulidade de loteria ratificada, no caso de transgressão de qualquer das suas cláusulas.

DAS CONCESSÕES

Art. 4º Somente a União e os Estados poderão explorar ou conceder serviço de loteria, vedada àquela e a estes mais de uma exploração ou concessão lotérica.

Art. 5º As concessões serão precedidas de concorrência pública.

§ 1º As concorrências serão abertas, mediante edital publicado no órgão oficial da União, por prazo nunca inferior a trinta (30) dias ou noventa (90) no máximo.

§ 2º Quando se tratar de concorrência para o serviço de loteria estadual, o edital deverá ser também publicado no respectivo órgão oficial, ou, em sua falta, no de maior circulação no Estado.

§ 3º Cada concorrente (pessoa física, sociedade civil ou sociedade mercantil) apresentará, até dez (10) dias antes da data fixada para a abertura das propostas, as provas de sua idoneidade e capacidade financeira.

§ 4º Na concorrência para a loteria federal, o Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda fixará a importância mínima a que se obrigará o concessionário anualmente, entre quota fixa e impôsto de 5% sôbre as emissões, condição essa que constará do edital, não podendo a referida importância ser inferior a paga durante o ano de maior arrecadação da vigência do último contato.

Art. 6º Entre as provas de idoneidade, os candidatos à concorrência apresentarão:

a) fôlha corrida e atestados de bons antecedentes, entendendo-se que quando se tratar de sociedade, essa prova será exigida de cada um dos sócios;

b) quitação de impôstos federais, estaduais e municipais, mediante certidão negativa passada por autoridade competente.

§ 1º Provar-se-á a capacidade financeira pela propriedade de bens equivalentes ao triplo do prêmio maior a que se refere o art. 9º, nº 4, dêste Decreto-lei.

§ 2º Os bens a que alude o presente artigo deverão ser constituídos: dois terços (2/3) de imóveis aceitos pelo valor relativo ao pagamento do impôsto de transmissão de propriedade, ou na base do lançamento do impôsto predial ou territorial, para cobrança no ano anterior, observadas as disposições do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941; e o restante em títulos da dívida pública, federal ou estadual, pela cotação em bolsa.

§ 3º Os bens imóveis indicados na forma do § 3º pelo concorrente vencedor, não poderão ser alienados nem gravados durante a vigência da concessão, procedendo-se a anotação nêsse sentido no Registro de Imóveis.

Art. 7º A concessão só será outorgada a brasileiros ou a firma composta de sócios brasileiros, excluídas as sociedades anônimas cujas ações não sejam tôdas nominativas.

Parágrafo único. Pretendendo concorrer várias pessoas com uma só proposta, deverão as mesmas constituir-se previamente em sociedade regular.

Art. 8º É expressamente vedada a renovação ou prorrogação de contratos, bem como a preferência em igualdade de condições.

Art. 9º A loteria federal e as estaduais subodinar-se-ão às seguintes condições:

1) prazo máximo de cinco (5) anos para as concessões;

2) distribuição da percentagem mínima de setenta por cento (70%) em prêmios, sôbre cada emissão;

3) impossibilidade de exploração, simultânea, direta ou indirètamente, de mais de um serviço lotérico pela mesma pessoa, física ou jurídica;

~~4) duas (2) extrações por semana, com os prêmios maiores de cem mil cruzeiros (Cr$ 100.000,00) a cinco milhões de cruzeiros (Cr$ 5.000.000,00) para a loteria federal, e uma (1) extração semanal ou quinzenal, com os prêmios maiores de cinqüenta mil cruzeiros (Cr$ 50.000,00) a um milhão de cruzeiros (Cr$ 1.000.000,00), no caso de loterias estaduais;~~

4) 2 (duas) extrações por semana, com os prêmios maiores de Cr$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) a Cr$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para a loteria federal, e 1 (uma) extração semanal ou quinzenal, com os prêmios maiores de Cr$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) a Cr$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros), no caso de loterias estaduais. (Redação dada pela Lei nº 2.528, de 1955)

4) 2 (duas) extrações por semana, com prêmios maiores de Cr$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) a Cr$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para a loteria federal; (Redação dada pela Lei nº 4.161, de 1962)

1 (uma) extração semanal ou quinzenal, com prêmios maiores de Cr$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) a Cr$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros), no caso de loterias estaduais: 1 (uma) extração semanal, com prêmios maiores de Cr$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) a Cr$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) e ainda 2 (duas) extrações anuais nas semanas de São João e de Natal, com prêmios maiores até Cr$ 20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros), no caso de loterias estaduais em exploração direta pelo Estado ou por autarquia estadual. (Redação dada pela Lei nº 4.161, de 1962)

5) emissão máxima, pela loteria federal, de quarenta mil (40.000) bilhetes para cada extração, e, pelas estaduais, de seis mil (6.000) por milhão de habitantes ou fração, fixado em qualquer caso o limite máximo de quarenta mil (40.000) bilhetes, salvo autorização especial para emissão em duas (2) séries, as quais, entretanto, obrigatòriamente, serão do mesmo plano e se decidirão por um único sorteio, no mesmo dia;

6) pagamento do impôsto de 5% na forma do art. 13 e seus parágrafos.

~~7) Os Estados que executam o serviço de loteria, diretamente ou em regime de autarquia, poderão realizar, uma vez ao ano, extração especial, para fins de assistência social, hospitalar, educacional e cultural, a cargo do Poder Executivo, com a emissão máxima de 100.000 (cem mil) bilhetes, ao preço maior de Cr$ 500,00 (quinhentos cruzeiros) cada um e distribuição de prêmios até Cr$ 20.000,00 (vinte mil cruzeiros).~~ (Incluído pela Lei nº 3.346, de 1957)

7) Os Estados que executam o serviço de loteria, diretamente ou em regime de autarquia, poderão realizar, uma vez ao ano, extração especial, para fins de assistência social, hospitalar, educacional e cultural, a cargo do Poder Executivo, com a emissão máxima de 100.000 (cem mil) bilhetes, ao preço maior de Cr$ 500,00 (quinhentos cruzeiros) cada um e distribuição de prêmios e comissões, com as demais despesas, até Cr$ 20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros) (Redação dada pela Lei nº 3.491, de 1958)

Art. 10. É defeso ao concessionário modificar a sua firma ou transferir a concessão, sem prévio assentimento do poder concedeste, exigida sempre a inalterável idoneidade moral do responsável, e perfeita garantia financeira, pelo prazo restante do contrato.

## DAS CAUÇÕES

Art. 11. O concessionário da loteria federal caucionará na Tesouraria Geral do Tesouro Nacional, até a véspera da assinatura do contrato a importância de três milhões de cruzeiros (Cr$ 3.000.000,00), em dinheiro ou em títulos da dívida pública federal, para garantia da execução do serviço.

§ 1º Aos Estados concedentes compete arbitrar a caução, indicando o lugar do seu recolhimento.

§ 2º Tratando-se da loteria federal, a caução em dinheiro poderá ser prestada em caderneta da Caixa Econômica ou do Banco do Brasil S.A.

§ 3º A caução reverterá em favor do poder concedente, se por culpa do concessionário fôr rescindido o contrato; e, findo êste, sòmente será levantada seis (6) meses após a última extração, uma vez verificado que o concessionário cumpriu tôdas as obrigações contratuais.

Art. 12. Quando o prêmio maior ultrapassar o valor da caução, o concessionário fica obrigado a recolher, nas espécies previstas no art. 11, até oito (8) dias antes do sorteio, a diferença verificada entre a caução e o prêmio.

§ 1º O recolhimento da diferença a que alude êste artigo será feito onde o poder concedente determinar, sob pena de imediata rescisão do contrato.

§ 2º O direito à restituição da diferença pleiteada pelo concessionário da loteria federal provar-se-á com o certificado expedido pelo Fiscal Geral de loterias.

§ 3º Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, far-se-á a restituição da diferença, quando devida, por simples despacho exarado pelo Diretor das Rendas Internas, no verso do conhecimento do depósito e nêsse documento, que constituirá o comprovante da despesa, o concessionário passará recibo na forma legal.

## DAS CONTRIBUIÇÕES

~~Art. 13. As loterias federal e estaduais ficam sujeitas ao pagamento do impôsto de 5% sôbre a importância total de cada emissão, o qual poderá ser cobrado dos compradores de bilhetes.~~ (Vide Decreto-Lei nº 34, de 1966) (Vide Decreto-Lei nº 717, de 1969) (Vide Decreto-Lei nº 1.285, de 1973) (Extinto pela Lei nº 8.522, de 1992)

§ 1º Nenhuma extração de loteria estadual será permitida sem que, até a véspera da data designada para o sorteio se efetue o pagamento do impôsto de 5% sôbre a mesma extração, exibido ao Fiscal o talão comprobatório do recolhimento.

§ 2º A loteria federal poderá recolher o imposto de que trata êste artigo relativo às loterias de um mês, até o décimo quinto (15º) dia do mês seguinte, desde que esteja intacta a sua caução.

Art. 14. O concessionário da loteria federal recolherá mensal e adiantadamente, até o décimo quinto (15º) dia útil de cada mês, o duodécimo da cota a que está obrigado, ex-vi do § 4º do art. 5º dêste Decreto-lei.

~~Art. 15. A título de contribuição para os serviços da Fiscalização Geral das Loterias, o concessionário da loteria federal recolherá ao Tesouro Nacional, adiantadamente, até o dia 15 de janeiro de cada ano, a importância de cem mil cruzeiros (Cr$ 100.000,00).~~ (Extinto pelo Decreto-Lei nº 34, de 1966)

Art. 16. As contribuições previstas nêste capítulo serão escrituradas como "Renda Ordinária da União", na rubrica própria da lei orçamentária, destinando-se as de que tratam os arts. 13 e 14, a indenizar as despesas custeadas pelo Govêrno Federal com as obras de caridade e instrução em todo país.

## DOS PLANOS, AGÊNCIAS E LICENÇAS

Art. 17. Não serão postos em circulação bilhetes de loteria cujos planos não tenham sido previamente aprovados pelo Diretor das Rendas Internas do Tesouro Nacional, quando se tratar da loteria federal, ou pelo Delegado Fiscal no respectivo Estado, quando se tratar de loteria estadual.

Parágrafo único. A decisão será comunicada ao interessado dentro de quinze (15) dias da data da apresentação dos planos, considerando-se tacitamente aprovados se a autoridade não se houver manifestado dentro do referido prazo.

Art. 18. O concessionário da loteria federal poderá estabelecer agências em todos os Estados, no Distrito Federal e territórios, as quais funcionarão mediante licença expedida pela Diretoria das Rendas Internas.

§ 1º No edifício da sede da loteria federal haverá lugar apropriado para a venda direta de bilhetes ao público, sem ágio.

§ 2º A loteria federal comunicará à Fiscalização Geral de Loterias, antes de feita qualquer remessa de bilhetes, a nomeação dos seus agentes ou as alterações que com êles ocorram. Multa de mil cruzeiros (Cr$ 1.000,00) a cinco mil cruzeiros (Cr$ 5.000,00) e o dôbro na reincidência.

~~Art. 19. A loteria federal sòmente poderá apresentar plano com prêmio maior que o de cinco milhões de cruzeiros (Cr$ 5.000.000,00), mediante prévia autorização do Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda e prestadas as garantias que forem exigidas.~~

Art. 19. A loteria federal, bem assim as estaduais em regime de exploração direta pelo Estado ou por órgão autárquico, excetuadas as hipóteses das loterias de São João e Natal a que se refere o inciso 4º do artigo 9º, somente poderão apresentar plano com prêmio maior que o de Cr$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), mediante prévia autorização do Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda e prestadas as garantias que forem exigidas. (Redação dada pela Lei nº 4.161, de 1962)

Art. 20. Ninguém poderá distribuir, vender ou expor à venda bilhetes de loteria federal ou estadual, sem ter sido previamente licenciado pela repartição federal competente, sob pena de multa igual ao valor da licença e o dôbro na reincidência.

Art. 21. A licença será anual e paga em estampilhas do sêlo adesivo, na seguinte conformidade:

a) para agências em cidades de mais de 500.000 habitantes .....Cr$ 1.000,00

b) para agências, em cidades de mais de 50.000 habitantes até 500.000.....Cr$ 500,00

c) para agências, em cidades de menos de 50.000 habitantes ..... Cr$ 250,00

d) para estabelecimentos fixos em cidades de mais de 50.000 habitantes ..... Cr$ 250,00

e) para estabelecimentos fixos em cidades de menos de 50.000 habitantes .....Cr$ 150,00

§ 1º Não obstante a concessão da licença federal, poderão os Estados sujeitar a colocação dos bilhetes das loterias, que concederem, a quaisquer outras licenças, taxas, impostos ou emolumentos.

§ 2º Os vendedores ambulantes pagarão, em estampilhas do sêlo adesivo, mediante guia expedida, no Distrito Federal pela Fiscalização Geral das Loterias e nos Estados pela repartição arrecadadora competente, a licença anual de dez cruzeiros (Cr$ 10,00), não estando sujeitos a quaisquer outros impostos, taxas ou emolumentos federais, estaduais ou municipais, pelo exercício dessa atividade, exceto o sêlo penitenciário e a taxa de educação.

Art. 22. Antes do fornecimento de bilhetes e revendedores, fixos ou ambulantes, as agências ou filiais lhes deverão exigir a prova de estarem devidamente registrados.

## DOS BILHETES E DOS PRÊMIOS

Art. 23. O bilhete de loteria, documento pelo qual alguém se habilita ao sorteio, é considerado, para todos os efeitos, título ao portador.

Art. 24. Os bilhetes ou serão inteiros ou divididos, mas sempre uniformemente, em meios, quintos, décimos, vigésimos e quadragésimos.

Art. 25. Cada bilhete ou fração consignará ao anverso, além de outras declarações que o Diretor das Rendas Internas determinar:

a) a denominação da loteria: "Loteria Federal do Brasil", e no caso de loteria estadual – "Loteria" seguida do nome do respectivo Estado;

b) o número com que concorrerá ao sorteio;

c) o preço de plano, do bilhete inteiro e o de cada fração, acrescidos do impôsto de 5% previsto no art. 9º, nº 6;

d) a declaração de ser inteiro, meio, quinto, décimo, vigésimo ou quadragésimo e, sendo fração, o número de ordem desta.

Art. 26. Cada bilhete ou fração consignará no verso, além de outras declarações que o Diretor das Rendas Internas determinar:

a) a indicação da lei e do contrato que autorizem a loteria;

b) o plano da loteria;

c) a indicação do lugar, dia e hora do sorteio;

d) a firma impressa do concessionário.

Art. 27. Os modelos de bilhetes da loteria federal dependem de prévia aprovação do fiscal geral de loterias.

Art. 28. Far-se-á o pagamento do prêmio mediante apresentação e resgate do respectivo bilhete, desde que coincida exatamente com o canhoto do qual se destacou, e não ofereça vícios ou defeitos que prejudiquem a verificação de sua autenticidade.

Art. 29. Em hipótese alguma se admitirá a substituição de bilhetes postos em circulação, ainda que sob o pretexto de furto, destruição ou extravio.

Art. 30. O pagamento será imediato à apresentação do bilhete na sede da loteria e, dentro de quinze (15) dias, se em qualquer das agências sediadas nas capitais dos Estados.

Parágrafo único. O portador do bilhete que não fôr satisfeito no pagamento do prêmio apresentar-lo-á ao Diretor das Rendas Internas do Tesouro Nacional, se se tratar de loteria federal, ou ao diretor do Tesouro do Estado, se tratar de loteria estadual, os quais, ouvido o concessionário no prazo de cinco (5) dias, e verificada a ilegitimidade da recusa, fornecerão guia ao interessado para que receba no Tesouro Nacional ou no Estadual, conforme o caso, a importância devida.

Art. 31. No caso de ordem judicial para não se efetuar o pagamento de algum prêmio, será êste depositado judicialmente, ficando assim ilidida a ação de cobrança.

Art. 32. Os canhotos grampeados em maços de cem (100) serão rubricados na primeira e última fôlha pelo fiscal geral de loterias, ou pessoa por êle designada, e ficarão guardados em cofre de segurança pelo concessionário.

## DAS EXPLORAÇÕES

Art. 33. As extrações serão feitas, em sala franqueada ao público, pelo sistema de urnas transparentes e esferas numeradas por inteiro.

Art. 34. A loteria federal e as loterias estaduais serão extraídas nos dias designados pelo Diretor das Rendas Internas.

Art. 35. Depois de postos os bilhetes em circulação, a extração só deixará de realizar-se ou será adiada, por deliberação do Diretor das Rendas Internas.

Parágrafo único. No primeiro caso serão recolhidos os bilhetes e restituídos os respectivos preços, e nos segundos avisar-se-á pela imprensa o novo dia designado para a extração.

Art. 36. Nenhuma loteria correrá em dia feriado no local de sua extração, mas ficará adiada para o primeiro dia útil seguinte.

Art. 37. As esferas referentes ao número e ao prêmio, saídas da urna, serão colocadas lado a lado no mesmo taboleiro.

Art. 38. Durante a extração da loteria federal, o fiscal geral de loterias verificará, uma a uma, as esferas postas nos taboleiros, para efeito de correção dos enganos porventura constatados em ata. A conferência relativa aos cinco (5) prêmios maiores será feita imediatamente após o pregão, submetendo-se as respectivas esferas, antes de colocadas no taboleiro, ao exame das pessoas presentes.

Parágrafo único. Logo após a conferência definitiva feita pelo fiscal geral de loterias, serão os taboleiros com as esferas de números e do prêmio expostos ao público.

Art. 39. A ata, manuscrita ou dactilografada, será redigida durante a extração, consignando os números premiados à medida que saírem da urna. A lista impressa, entretanto, para maior facilidade de consulta, classificará os números premiados pela ordem numérica e em escala ascendente.

Parágrafo único. Sòmente a verificação feita em face da ata oficial servirá de fundamento a qualquer reclamação do pagamento do prêmio.

## DAS LOTERIAS PROIBIDAS

Art. 40. Constitui jôgo de azar passível de repressão penal, a loteria de qualquer espécie não autorizada ou ratificada expressamente pelo Govêrno Federal.

Parágrafo único. Seja qual fôr a sua denominação e processo de sorteio adotado, considera-se loteria tôda operação, jôgo ou aposta para a obtenção de um prêmio em dinheiro ou em bens de outra natureza, mediante colocação de bilhetes, listas, cupões, vales, papéis, manuscritos, sinais, símbolos, ou qualquer outro meio de distribuição dos números e designação dos jogadores ou apostadores.

Art. 41. Não se compreendem na disposição do artigo anterior:

a) os sorteios realizados para simples resgate de ações ou debêntures, desde que não haja qualquer bonificação;

b) a venda de imóveis ou de artigos de comércio, mediante sorteio, na forma do respectivo regulamento, sendo defeso converter em dinheiro os prêmios sorteados ou concedê-los em proporção que desvirtue a operação de compra e venda;

c) os sorteios de apólices da dívida pública da União, dos Estados e dos Municípios, autorizados pelo Govêrno Federal;

d) os sorteios de apólices realizados pelas companhias de seguro de vida, que operem pelo sistema de prêmios fixos atuariais, desde que os respectivos regulamentos o permitam;

e) os sorteios das sociedades de capitalização, feitos exclusivamente para amortização do capital garantido;

f) os sorteios bi-anuais autorizados pelos Decretos-leis números 338, de 16 de março de 1938, e 2.870, de 13 de dezembro de 1940.

Parágrafo único. Para os sorteios de mercadorias e imóveis não se permitirá emissão de bilhetes, cupões, ou vales, ao portador, mas deverão constar do livro apropriado os nomes de todos os prestamistas, com indicação dos pagamentos feitos e por fazer.

Art. 42. Fica permitida a distribuição de títulos da Dívida Pública Federal, Estadual ou Municipal como prêmio de sorteio, competindo à fiscalização verificar a prévia aquisição dos títulos e sua efetiva distribuição aos contemplados.

Parágrafo único. Nenhum prêmio poderá ser constituído de mais de uma apólice faderal, estadual ou municipal, englobadamente.

Art. 43. A título de propaganda poderão os estabelecimentos comerciais, quando autorizados por cartas-patente, distribuir brindes aos seus clientes, mediante coleção de bilhetes, vales ou cupões sorteáveis, desde que as respectivas cautelas sejam gratuitas e os prêmios de pequeno valor.

Art. 44. Compete ao Diretor Geral da Fazenda Nacional conceder cartas-patentes para funcionamento de clubes de mercadorias mediante sorteio.

Parágrafo único. Sempre que houver deturpação dos fins para que foi concedida, a carta-patente será cancelada pelo Diretor Geral da Fazenda Nacional.

## DAS CONTRAVENÇÕES

Art. 45. Extrair loteria sem concessão regular do poder competente ou sem a ratificação de que cogita o art. 3º Penas: de um (1) a quatro (4) anos de prisão simples, multa de cinco mil cruzeiros (Cr$ 5.000,00) a dez mil cruzeiros (Cr$ 10.000,00), além da perda para a Fazenda Nacional de todos os aparelhos de extração, mobiliário, utensílios e valores pertencentes à loteria.

Art. 46. Introduzir no país bilhetes de loterias, rifas ou tômbolas estrangeiras, ou em qualquer Estado, bilhetes de outra loteria estadual. Penas: de seis (6) meses a um (1) ano de prisão simples, multa de mil cruzeiros (Cr$ 1.000,00) a cinco mil cruzeiros (Cr$ 5.000,00), além da perda para a Fazenda Nacional de todos os bilhetes apreendidos.

Art. 47. Possuir, ter sob a sua guarda, procurar colocar, distribuir ou lançar em circulação bilhetes de loterias estrangeiras. Penas: de seis (6) meses e um (1) ano de prisão simples, multa de mil cruzeiros (Cr$ 1.000,00) a cinco mil cruzeiros (Cr$ 5.000,00), além de perda para a Fazenda Nacional de todos os bilhetes apreendidos.

Art. 48. Possuir, ter sob sua guarda, procurar colocar, distribuir ou lançar em circulação bilhetes de loteria estadual fora do território do Estado respectivo. Penas: de dois (2) a seis (6) meses de prisão simples, multa de quinhentos cruzeiros (Cr$ 500,00) a mil cruzeiros (Cr$ 1.000,00), além de perda para a Fazenda Nacional dos bilhetes apreendidos.

Art. 49. Exibir, ou ter sob sua guarda, listas de sorteios de loteria estrangeira ou de estadual fora do território do Estado respectivo. Penas: de em (1) a quatro (4) meses de prisão simples e multa de duzentos cruzeiros (Cr$ 200,00) a quinhentos cruzeiros (Cr$ 500,00).

Art. 50. Efetuar o pagamento de prêmio relativo a bilhete de loteria estrangeira ou estadual que não possa circular legalmente no lugar do pagamento. Penas: de dois (2) a seis (6) meses de prisão simples e multa de quinhentos cruzeiros (Cr$ 500,00) a mil cruzeiros (Cr$ 1.000,00).

Art. 51. Executar serviços de impressão ou acabamento de bilhetes, listas, avisos ou cartazes, relativos a loteria que não possa legalmente circular no lugar onde se executem tais serviços. Penas: de dois (2) a seis (6) meses de prisão simples, multa de quinhentos cruzeiros (Cr$ 500,00) a mil cruzeiros (Cr$ 1.000,00), e a inutilização dos bilhetes, listas, avisos e cartazes, além da pena de prisão aos proprietários e gerentes dos respectivos estabelecimentos.

Art. 52. Distribuir ou transportar cartazes, listas ou avisos de loterias onde os mesmos não possam legalmente circular. Penas: de um (1) a quatro (4) meses de prisão simples e multa de duzentos cruzeiros (Cr$ 200,00) a quinhentos cruzeiros (Cr$ 500,00).

Art. 53. Colocar, distribuir ou lançar em circulação bilhetes de loterias relativos a extrações já feitas. Penas: as do art. 171 do Código Penal.

Art. 54 . Falsificar emendar ou adulterar bilhetes de loteria. Penas: as do art. 298 do Código Penal.

Art. 55. Divulgar por meio de jornal, revista, rádio, cinema ou por qualquer outra forma, clara ou disfarçadamente, anúncio, aviso ou resultado de extração de loteria que não possa legalmente circular no lugar em que funciona a emprêsa divulgadora. Penas: de multa de mil cruzeiros (Cr$ 1.000,00) a cinco mil cruzeiros (Cr$ 5.000,00) aplicável aos proprietários e gerentes das respectivas emprêsas, e o dôbro na reincidência.

Parágrafo único. A Fiscalização Geral de Loterias deverá apreender os jornais, revistas ou impressos que inserirem reiteradamente anúncio ou aviso proibidos, e requisitar a cassação da licença para o funcionamento das emprêsas de rádio e cinema que, da mesma forma, infringirem a disposição dêste artigo.

Art. 56. Transmitir pelo telégrafo ou por qualquer outro meio o resultado da extração da loteria que não possa circular no lugar para onde se fizer a transmissão. Penas: de multa de quinhentos cruzeiros (Cr$ 500,00) a mil cruzeiros (Cr$ 1.000,00).

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorrerá a emprêsa telegráfica particular que efetuar a transmissão;

Art. 57. As repartições postais não farão a remessa de bilhetes, listas, avisos ou cartazes referentes a loterias consideradas ilegais ou os de loteria de determinado Estado, quando se destinem a outro Estado, ao Distrito Federal ou aos territórios.

§ 1º Serão apreendidos os bilhetes, listas, avisos ou cartazes encontrados em repartição situada em lugar onde a loteria não possa legalmente circular, devendo os funcionários efetuar, quando possível, a prisão em flagrante do contraventor.

§ 2º Efetuada a prisão do contraventor, a cousa apreendida será entregue à autoridade policial que lavrar o flagrante. No caso de simples apreensão, caberá aos funcionários lavrar o respectivo auto, para pronunciamento das Recebedorias Federais no Rio de Janeiro e em São Paulo, ou das Delegacias Fiscais nos demais Estados, às quais, se caracterizada e provada a infração, caberá impor as multas previstas neste capítulo.

§ 3º Aos funcionários apreendedores fica assegurada a vantagem prevista no parágrafo único do art. 62.

Art. 58. Realizar o denominado "jôgo do bicho", em que um dos participantes, considerado comprador ou ponto, entrega certa quantia com a indicação de combinações de algarismos ou nome de animais, a que correspondem números, ao outro participante, considerado o vendedor ou banqueiro, que se obriga mediante qualquer sorteio ao pagamento de prêmios em dinheiro. Penas: de seis (6) meses a um (1) ano de prisão simples e multa de dez mil cruzeiros (Cr$ 10.000,00) a cinqüenta mil cruzeiros (Cr$ 50.000,00) ao vendedor ou banqueiro, e de quarenta (40) a trinta (30) dias de prisão celular ou multa de duzentos cruzeiros (Cr$ 200,00) a quinhentos cruzeiros (Cr$ 500,00) ao comprador ou ponto.

§ 1º Incorrerão nas penas estabelecidas para vendedores ou banqueiros:

a) os que servirem de intermediários na efetuação do jôgo;

b) os que transportarem, conduzirem, possuírern, tiverem sob sua guarda ou poder, fabricarern, darem, cederem, trocarem, guardarem em qualquer parte, listas com indicações do jôgo ou material próprio para a contravenção, bem como de qualquer forma contribuírem para a sua confecção, utilização, curso ou emprêgo, seja qual for a sua espécie ou quantidade;

c) os que procederem à apuração de listas ou à organização de mapas relativos ao movimento do jôgo;

d) os que por qualquer modo promoverem ou facilitarem a realização do jôgo.

§ 2º Consideram-se idôneos para a prova do ato contravencional quaisquer listas com indicações claras ou disfarçadas, uma vez que a perícia revele se destinarem à perpetração do jôgo do bicho.

~~§ 3º Na ausência de flagrante, instaurar-se-á o necessário processo fiscal, cabendo a aplicação da multa cominada neste artigo à autoridade policial da circunscrição, com recurso para o Chefe de Polícia, atribuídos aos autuantes 50% das multas efetivamente recolhidas.~~ (Revogado pela Lei nº 1.508, de 1951)

Art. 59. Serão inafiançáveis as contravenções previstas nos arts. 45 a 49 e 58 e seus parágrafos.

Art. 60. Constituem contravenções, puníveis com as penas do art. 45, o jôgo sôbre corridas de cavalos, feito fora dos hipódromos, ou da sede e dependências das entidades autorizadas, e as apostas sôbre quaisquer outras competições esportivas.

Parágrafo único. Consideram-se competições esportivas, aquelas em que se classifiquem vencedores

a) pelo esfôrço físico, destreza ou habilidade do homem;

b) pela seleção ou adestramento de animais, postos em disputa, carreira ou luta de qualquer natureza.

## DO PROCESSO FISCAL

Art. 61. O processo fiscal das contravenções a que se refere êste Decreto-lei, obedecerá as normas estabelecidas pelo Decreto-lei nº 739, de 24 de setembro de 1938.

Art. 62. Os bilhetes apreendidos em virtude de contravenção meramente administrativa serão conservados, no Distrito Federal, pela Fiscalização Geral de Loterias, e nos Estados pelas Delegacias Fiscais, em invólucro fechado e lacrado, com as declarações necessárias.

Parágrafo único. Na hipótese de ser premiado qualquer dos bilhetes apreendidos, efetuar-se-á a cobrança, ficando o produto em depósito no Tesouro Nacional ou suas Delegacias Fiscais, até decisão final do processo. Metade dos prêmios pertencerá aos apreensores que tiverem assinado o respectivo auto, e a outra metade será convertida em renda eventual da União.

Art. 63. Além das autoridades policiais, são competentes os Funcionários da Fiscalização Geral de Loterias, os Fiscais de loterias, os Delegados Fiscais do Tesouro, os Coletores federais, os Agentes fiscais do impôsto de consumo, os Fiscais dos clubes de mercadorias, os funcionários postais, os empregados ferroviários e os Agentes do fisco estadual e municipal, para efetuar a prisão em flagrante quando ocorrerem as infrações dêste Decreto-lei puníveis com pena de prisão, apreender bilhetes, aparelhos e utensílios, e inutilizar listas, cartazes ou quaisquer papéis relativos a loterias clandestinas ou jogos proibidos.

Parágrafo único. No desempenho das atribuições previstas neste artigo, poderão os funcionários e autoridades, quando necessário, proceder a revistas pessoais, bem como arrombar portas ou imóveis em estabelecimentos de comércio.

## DA FISCALIZAÇÃO GERAL DE LOTERIAS

Art. 64. A Fiscalização Geral de Loterias, diretamente subordinada à Diretoria das Rendas Internas do Tesouro Nacional, será exercida por um Funcionário designado pelo Presidente da República para exercer a função gratificada de Fiscal Geral.

Art. 65. Nos Estados em que existir loteria, haverá um Fiscal Regional, subordinado à Fiscalização Geral e designado pelo Delegado Fiscal.

Parágrafo único. O funcionário designado na forma dêste artigo será dispensado das funções de seu cargo efetivo nos dias de extração da loteria e nenhuma vantagem perceberá.

Art. 66. Para os fins do art. 63, é facultado ao concessionário da Loteria Federal manter auxiliares em todo o território do pais, os quais serão designados pelo Fiscal Geral de loterias.

Art. 67. Compete ao Fiscal Geral de loterias:

a) superintender todo o serviço da Fiscalização;

b) distribuí-lo pelos seus auxiliares;

c) abrir, rubricar e encerrar livros da Fiscalização e dar as necessárias instruções para a escrituração dos mesmos;

d) despachar os papéis dependentes de sua decisão e subscrever as certidões;

e) mandar arquivar os papéis findos;

f) assistir às extrações da loteria federal, examinando pessoalmente ou fazendo examinar por técnios de sua confiança, os aparelhos empregados nas mesmas extrações;

g) velar pela estrita observância do contrato celebrado entre a União e os concessionários;

h) fazer apreender os bilhetes indevidamente em circulação, quer expostos à venda, quer ocultos, bem como os ultimatos ou em via de ultimação;

i) requisitar das autoridades policiais a fôrca necessária para tornar efetivas quaisquer diligências regulamentares;

j) lavrar as designações dos auxiliares mantidos pelos concessionários;

l) impedir, por todos os meios ao seu alcance, o curso de bilhetes de loterias estrangeiras, bem como o das estaduais fora dos limites dos Estados concedentes;

m) fornecer guias para o pagamento da cota fixa e do impôsto proporcional de 5% sôbre o montante de cada emissão, da Loteria Federal;

n) fornecer o certificado para levantamento da caução nos têrmos do § 3º do art. 11;

o) determinar ns livros especiais que as emprêsas lotéricas devem possuir;

p) aprovar os modêlos de bilhetes na foma do art. 27; e

q) apresentar ao Diretor das Rendes Internas, no primeiro trimestre de cada ano, o relatório dos trabalhos e das mais importantes ocorrências concernentes ao ano anterior.

Art. 68. Compete aos fiscais regionais:

a) apreender ou fazer apreender os bilhetes indevidamente em circulação, quer expostos à venda, quer ocultos bem como os ultimados ou em via de ultimação;

b) requisitar das autoridades policiais a fôrça necessária para tornar efetivas quaisquer diligências regulamentares;

c) impedir, por todos os meios ao seu alcance, o curso de bilhetes de loterias estrangeiras, bem como o das estaduais fora dos limites dos Estados respectivos;

d) fornecer guias para o pagamento do impôsto proporcional de 5 % sôbre o montante de cada emissão da loteria estadual;

e) apresentar ao fiscal geral de loterias, até o dia 31 de janeiro de cada ano, o relatório dos trabalhos e das mais importantes ocorrências concernentes ao ano anterior;

f) exigir a prova do pagamento do impôsto de 5 %, na forma do art. 13, § 1º, impedindo a extração da loteria caso não tenha sido preenchida essa formalidade; e

g) assistir às extrações da lotoria.

Art. 69. São nulas de pleno direito quaisquer obrigações resultantes de loterias não autorizadas.

Art. 70. Os estrangeiros que contravierem as disposições dos arts. 45 a 54 e 58 dêste decreto-lei serão expulsos do território nacional, após o cumprimento da pena.

Art. 71. Além dos ônus previstos neste Decreto-lei e do impôsto de renda, nenhum outro impôsto, contribuição ou taxa, federais, estaduais ou municipais, incidirá sôbre os bilhetes da loteria federal e respectivos prêmios.

Art. 72. Os livros e papéis pertencentes a concessionários de serviços lotéricos e a quaisquer agências ou casas onde se vendam bilhetes, poderão em qualquer momento, ser examinados pelo fiscal geral de loterias ou pelos funcionários expressamente designados pela autoridade competente.

Art. 73. O presente Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 74. Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 10 de fevereiro de 1944, 123º da Independência e 56º da República.

GETULIO VARGAS.
*A. de Sousa Costa.*
*Alexandre Marcondes Filho.*
*João de Mendonça Lima.*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.2.1944

## DECRETO-LEI Nº 3.688, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941.

Lei das Contravenções Penais

**O Presidente da República**, usando das atribuições que lhe confere o artigo 180 da Constituição,

**DECRETA:**

## LEI DAS CONTRAVENCÕES PENAIS

## PARTE GERAL

Art. 1º Aplicam-se as contravenções às regras gerais do Código Penal, sempre que a presente lei não disponha de modo diverso.

.....

### CAPÍTULO VII

### DAS CONTRAVENÇÕES RELATIVAS À POLÍCIA DE COSTUMES

Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessivel ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele: (Vide Decreto-Lei nº 4.866, de 23.10.1942) (Vide Decreto-Lei 9.215, de 30.4.1946)

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 duzentos mil réis a dois contos de réis, quem é encontrado a participar do jogo, como ponteiro ou apostador.

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

c) 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.

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

a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa;

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.

Art. 51. Promover ou fazer extrair loteria, sem autorização legal:

Pena – prisão simples, de seis meses a dois anos, e multa, de cinco a dez contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos moveis existentes no local.

§ 1º Incorre na mesma pena quem guarda, vende ou expõe à venda, tem sob sua guarda para o fim de venda, introduz ou tenta introduzir na circulação bilhete de loteria não autorizada.

§ 2º Considera-se loteria toda operação que, mediante a distribuição de bilhete, listas, cupões, vales, sinais, símbolos ou meios análogos, faz depender de sorteio a obtenção de prêmio em dinheiro ou bens de outra natureza.

§ 3º Não se compreendem na definição do parágrafo anterior os sorteios autorizados na legislação especial.

Art. 52. Introduzir, no país, para o fim de comércio, bilhete de loteria, rifa ou tômbola estrangeiras:

Pena – prisão simples, de quatro meses a um ano, e multa, de um a cinco contos de réis.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem vende, expõe à venda, tem sob sua guarda. para o fim de venda, introduz ou tenta introduzir na circulação, bilhete de loteria estrangeira.

Art. 53. Introduzir, para o fim de comércio, bilhete de loteria estadual em território onde não possa legalmente circular:

Pena – prisão simples, de dois a seis meses, e multa, de um a três contos de réis.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem vende, expõe à venda, tem sob sua guarda, para o fim de venda, introduz ou tonta introduzir na circulação, bilhete de loteria estadual, em território onde não possa legalmente circular.

Art. 54. Exibir ou ter sob sua guarda lista de sorteio de loteria estrangeira:

Pena – prisão simples, de um a três meses, e multa, de duzentos mil réis a um conto de réis.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem exibe ou tem sob sua guarda lista de sorteio de loteria estadual, em território onde esta não possa legalmente circular.

Art. 55. Imprimir ou executar qualquer serviço de feitura de bilhetes, lista de sorteio, avisos ou cartazes relativos a loteria, em lugar onde ela não possa legalmente circular:

Pena – prisão simples, de um a seis meses, e multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

Art. 56. Distribuir ou transportar cartazes, listas de sorteio ou avisos de loteria, onde ela não possa legalmente circular:

Pena – prisão simples, de um a três meses, e multa, de cem a quinhentos mil réis.

Art. 57. Divulgar, por meio de jornal ou outro impresso, de rádio, cinema, ou qualquer outra forma, ainda que disfarçadamente, anúncio, aviso ou resultado de extração de loteria, onde a circulação dos seus bilhetes não seria legal:

Pena – multa, de um a dez contos de réis.

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.

.....

Art. 72. Esta lei entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 1942.

Rio de Janeiro, 3 de outubro de 1941; 120º da Independência e 58º da República.

GETULIO VARGAS.
*Francisco Campos.*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 3.10.1941

## 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 e 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 Contravenvenções 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.

EURICO G. DUTRA.
*Carlos Coimbra da Luz.*
*Jorge Dodsworth Martins.*
*P. Góes Monteiro.*
*João Neves da Fontoura.*
*Gastão Vidigal.*
*Luiz Augusto da Silva Vieira.*
*Carlos de Souza Duarte.*
*Ernesto de Souza Campos.*
*Octacilio Negrão de Lima.*
*Armando Trompowsky.*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 30.4.1946

# LEI Nº 628, DE 28 DE OUTUBRO DE 1899.

Amplia a acção penal por denuncia do Ministerio Publico, e dá outras providencias.

**O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil:**

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sancciono a lei seguinte:

Art. 1º Compete a acção penal por denuncia do Ministerio Publico nos crimes de:

I. Furto;

II. Damnos em cousas do domínio ou uso publico da União, dos Estados e municipios, ou em livros de notas, registros, assentamentos, actos o termos, autos e actos originaes de autoridade publica.

Paragrapho unico. A acção publica será iniciada sob representação do offendido, si o furto se der entre parentes e affins até o 4º gráo civil, não comprehendidos na disposição do art. 335 do Codigo Penal que continúa em vigor.

Art. 2º São inafiançaveis os crimes de:

I. Furto de valor igual ou excedente de 200$ (Codigo Penal, art. 330, § 4º).

II. Furto de animaes nas fazendas, pastos ou campos de criação ou cultura.

III. Os crimes capitulados nos arts. 141 e 142 do Codigo Penal.

Art. 3º A contravenção do art. 367 do Codigo Penal é punida com prisão cellular por um a tres mezes, além da pena estatuida no mesmo artigo.

§ 1º As pessoas que tomarem parte, sem ser por algum dos modos especificados no § 2º do citado art. 367, em qualquer operação em que houver promessa de premio ou beneficio dependente de sorte (citado artigo, § 1º, 2ª parte), incorrerão na pena de 50$ a 100$000.

§ 2º Nas operações de que trata o citado art. 367, § 1º, 2ª parte do mesmo Codigo, não se comprehendem as que forem praticadas para resgate de titulos de companhias que funccionem de accordo com a lei, nem para cumprimento annual ou semestral de obrigações pelas mesmas contrahidas.

Art. 4º Todo o logar em que é permittido o accesso de qualquer pessoa, mediante pagamento de entrada ou sem elle, para o fim de jogo, é considerado logar frequentado pela publico para o effeito da lei penal.

Art. 5º No Districto Federal será observado o seguinte:

§ 1º O processo e julgamento dos crimes comprehendidos no livro II, tit. VI, cap. II, secções I e III, tit. XII, caps. II e IV, do Codigo Penal, exceptuados os de competencia da Justiça Federal e das Juntas Correccionaes, pertencem em primeira instancia á Camara Criminal do Tribunal Civil e Criminal.

a) O julgamento em Camara Criminal será feito em uma só sessão, independente de leitura dos autos pelo secretario do Tribunal.

b) Quando, nos termos do art. 5º, § 3º, n. IV do decreto n. 2579 de 16 de agosto de 1897, o pretor coadjuvar os juizes do Tribunal Civil e Criminal ou o juiz dos Feitos da Fazenda Municipal no preparo dos processos crimes, servirá com elle o seu escrivão.

§ 2º As justificativas dos arts. 32 a 35 do Codigo Penal serão apreciadas pelo juiz da pronuncia com recurso necessario, no caso de ser qualquer dellas julgada provada.

§ 3º As multas impostas aos jurados e vogaes serão cobradas executivamente pelos autoridades que as impuzerem.

§ 4º A fiança não é precisa, porque nelles os réos livram-se soltos, nos crimes a que não é imposta pena maior que a de multa até 100$ e prisão cellular até tres mezes, salvo si os réos forem vagabundos ou sem domicilio.

§ 5º A fiança será prestada por meio de deposito em dinheiro, metaes ou pedras preciosas, em apolices ou titulos da divida nacional, ou da Municipalidade ou hypotheca de immoveis livres de preferencia, derogado o art. 14, § 3º, da lei n. 2033, de 20 de setembro de 1871.

a) O valor da fiança será fixado pela autoridade a quem competir, na conformidade da tabella annexa ao decreto n. 4824, de 22 de novembro de 1871, que o Poder Executivo adaptará á penalidade em vigor, de accordo com o art. 406 do Codigo Penal e no disposto nesta lei (art. 5º, § 4º).

b) Nos crimes punidos unicamente com multa, o valor principal da fiança será equivalente ao maximo do valor daquella.

Art. 6º Compete ao chefe e delegados de policia do Districto Federal processar ex-officio as contravenções do livro Ill, capts. II e III, arts. 369 a 371e 374, IV, V, VI, VIII, XII e XIII, art. 399, principio, § 1º, do Codigo Penal.

§ 1º No caso de prisão em flagrante ou de proceder a autoridade policial a busco, de conformidade com o art. 189, § 5º, do Coligo do Processo Criminal, serão desde logo arrecadados e depositados os objectos que, nos termos da disposição penal, passam a pertencer á Fazenda Nacional, por força de sentença condemnatoria.

§ 2º Effectuada a prisão, será incontinente lavrado o respectivo auto, em que, depois de qualificado o réo, deporão duas ou tres testemunhas, recebendo em seguida a autoridade a defesa, escripta ou verbal. No dia immediato serão ouvidas as testemunhas de defesa em numero de tres no maximo, e, interrogado o réo, serão juntos os documentos e allegações que o mesmo apresentar e, acto continuo remettido o processo ao respectivo pretor, para seu julgamento.

§ 3º Não tendo havido prisão em flagrante, o processo será iniciado por portaria da autoridade e, citado o réo para comparecer, 24 horas depois da citação, serão inqueridas em sua presença duas ou tres testemunhas, seguindo-se os demais termos do paragrapho antecedente, salvo o caso de revelia, em que se encerrará logo o processo.

§ 4º O prazo acima estabelecido para o processo poderá ser prorogado por mais dous dias, si for isto indispensavel para a realização de buscas, apprehensões, acareações ou exames de qualquer natureza, não podendo o processo em caso algum ser dilatado por mais tempo.

§ 5º Apresentados os autos ao pretor, mandará este incontinente intimar o accusado para, dentro de 24 horas improrogaveis, contadas da intimação, requerer as diligencias legaes que tiver por convenientes á sua defesa, devendo taes diligencias ter logar nas 48 horas seguintes e na presença do accusado, e, si este nada requerer ou for revel, seguir-se-ha o julgamento immediato.

§ 6º Do julgamento cabe appellação para a Camara Criminal do Tribunal Civil e Criminal e, pendente este recurso, poderá o réo condemnado prestar fiança.

§ 7º A appellação será interposta em 48 horas depois da intimação da sentença ao réo ou de recebimento dos autos pelo Ministerio Publico, si for este o appellante.

As razões do réo (para as quaes se lhe dará vista dos autos em cartorio) serão offerecidas conjunctamente com o requerimento de appellação.

§ 8º Interposta a appellação, que independe do termo, se fará immediatamente remessa dos autos ao presidente do Tribunal Civil e Criminal, e o juiz a quem for distribuido o processo o apresentará a julgamento na primeira sessão da Camara, independente do – visto – dos outros juizes e da audiencia do Ministerio Publico. Sendo, porém, este o appellante, terá o réo o prazo de 48 horas, em cartorio, para responder ás razões da appellação, e o julgamento se effectuará na sessão que se seguir a este termo.

§ 9º O promotor publico dirá verbalmente sobre a appellação, após o relatorio feito em Camara. Na mesma sessão, ou quando muito na seguinte, será lavrado o accórdão julgador.

Art. 7º E' creada mais uma Delegacia auxiliar no Districto Federal, ficando assim elevado a tres o numero da Delegacias auxiliares e escrivães das mesmas, e com os mesmos vencimentos.

Paragrapho unico. No uso da autorização concedida pela lei n. 560, de 31 de dezembro de 1898, art. 3º, o Governo, reduzindo o numero das circumscripções policiaes e dos delegados, prescreverá condições de idoneidade e competencia para as nomeações, a incompatibilidade para outras funcções e assiduidade do serviço, podendo, sem augmento de despeza, elevar-lhe os vencimentos até 50 %.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrario.

Capital Federal, 28 de outubro de 1899, 11º da Republica.

M. Ferraz DE Campos Salles.
Epitacio da Silva Pessoa.

Este texto não substitui o publicado na CLBR de 1899

*(Às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo; de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; de Assuntos Econômicos; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa.)*

Publicado no **DSF**, de 22/5/2014