



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO**

**VINÍCIUS CANDIDO DOS REIS**

**JOGOS DE AZAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO SOBRE O JOGO E  
DOS EFEITOS DE SUA POSSÍVEL LIBERAÇÃO**

**FORTALEZA**

**2018**

VINÍCIUS CANDIDO DOS REIS

JOGOS DE AZAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO SOBRE O JOGO E  
DOS EFEITOS DE SUA POSSÍVEL LIBERAÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Ceará como requisito  
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em  
Direito. Área de Concentração: Direito Privado.

Orientador: Prof. Me. Matias Joaquim Coelho  
Neto.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- R313j Reis, Vinicius Candido dos.  
Jogos de azar no Brasil : uma análise da legislação sobre o jogo e dos efeitos de sua possível liberação /  
Vinicius Candido dos Reis. – 2018.  
81 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2018.  
Orientação: Prof. Me. Matias Joaquim Coelho Neto.
1. Jogos de azar. 2. Jogos de apostas . 3. Regulamentação. 4. Proibição. 5. Evolução histórica. I. Título.  
CDD 340
-

VINÍCIUS CANDIDO DOS REIS

JOGOS DE AZAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO SOBRE O JOGO E  
DOS EFEITOS DE SUA POSSÍVEL LIBERAÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Ceará como requisito  
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em  
Direito. Área de Concentração: Direito Privado.

Orientador: Prof. Me. Matias Joaquim Coelho  
Neto.

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profº. Me. Matias Joaquim Coelho Neto (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profº Dr. Sidney Guerra Reginaldo  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profº Dr. William Paiva Marques Júnior  
Universidade Federal do Ceará

A Deus.

Aos meus pais, Cláudio e Marília

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de dedicar esse trabalho a todos que de alguma forma fizeram parte da minha trajetória de vida até aqui, pois sem eles com certeza a jornada teria sido muito mais árdua, seria injusto não compartilhar essa conquista com os que compartilharam os desafios ao longo da vida. Escrever agradecimentos tem uma parte ruim e uma parte boa, a parte ruim é o medo de esquecer alguém dentre tantos que merecem aqui estar, e a parte boa, sem dúvida uma das melhores de todo o trabalho, foi a cada nome escrito poder recordar de excelentes histórias e momentos vividos em diferentes fases da vida, muitas vezes com pessoas que não vejo ou falo há anos, mas que foram muito presentes e importantes em alguma época.

Inicialmente sou grato a Deus pela força que me dá a cada dia para correr atrás dos meus sonhos, sendo este mais um realizado, sem ele nada posso fazer.

Um agradecimento especial à minha querida mãe, que em todos esses anos se dedicou à minha criação e educação, que fez todos os sacrifícios possíveis, desde o meu nascimento, para que eu chegasse até aqui e para que usufrísse das melhores oportunidades, sem dúvida foi a pessoa mais importante em toda a minha trajetória.

Agradeço ao meu pai pelo esforço em me proporcionar a melhor educação, pelos muitos conselhos, pelo exemplo de foco e dedicação, e claro, por me fazer ser vascaíno.

Aos meus avós, Acla e Cláudio, Maria Helena e Manoel, pelos exemplos e carinho dados ao longo de toda minha vida, mesmo com todas as distâncias que tivemos, sempre fizeram o máximo para estar presentes.

A todos os meus tios, especialmente à Marilene, Milton, Cátia, Fábio, Maria Francisca e todos os demais por toda a atenção e carinho dispensados a mim sempre que ia no Rio.

Também às minhas primas Alessandra, Amanda e Fernando, os veteranos de muitos outros, com quem tive a felicidade partilhar a infância.

Sou grato às minhas bisavós Julieta, Djanira e Anunciada, que me concederam o privilégio de muitos anos de convivência, e que por pouco não viram esse momento em vida.

Também ao meu avô Zé, que apesar de distante na memória e não ser avô de sangue, guardo com muito carinho, e tenho certeza que ficaria muito orgulhoso.

Agradeço aos estimados membros da minha banca examinadora, professor Matias Coelho, professor William Marques e ao professor Sidney Guerra por terem aceitado o encargo. Ao professor Matias, de quem tive oportunidade de ser aluno e aprender com sua excelente didática, ao professor William, de quem felizmente pude ser aluno em duas vezes, por tanta ajuda e dedicação dadas ao longo do curso, além de sua paixão pelo Rio de Janeiro, e ao professor Sidney Guerra, por suas excelentes e memoráveis aulas.

Grato também aos meus amigos, que estiveram comigo ao longo da jornada da vida em diferentes épocas, como William, meu irmão por vários anos em São Paulo, onde formamos a melhor dupla que o Copi já viu, aos meus irmãos de Fortaleza, integrantes da gloriosa Band, Piero Barbacovi, amigo para todas as horas desde o Colégio Militar, Lucas Barreto, Ruan Célio e Renan Furtado, todos com péssimos gostos futebolísticos, mas que apesar disso são parceiros que quero ter perto por toda a vida. Também aos amigos Lucas Cajado, João Victor, Caio Lúcio, Rodrigo Halley, Anderson Jorge, Renan Abreu, Timóteo Jorge, Levi dos Santos, Ana Carolina, Nélcio Segundo, Lucas Grassioli, Amanda Quintino, Bruno Linhares, Igor Farias, Messias Araújo, Noelia Anaí, Peng Pei Mei, Leilei Zhu, José Bôto, Guilherme Borges, Felipe Prezotto, Eriton Cancelier e Lucas Guanaes, pois com cada um tenho excelentes histórias e suas amizades foram e são muito importantes.

Ao pessoal da Betesda, grandes parceiros, Daniel Jorge, Iago Cavalcante, Pedro Alencar, Wendel Cavalcante, Lucas Queiroz, Bruno Pereira, Daniel Brasil, Johny Loiola, Clara Alencar, Beatriz Azevedo, Jeane Almeida, Renata Moreira, Jônatas Gomes, Elienai Cabral e Márcio Cardoso.

Aos amigos que a bicicleta e o Bike Anjo Fortaleza me deram, Celso Sakuraba, Felipe Alves, Lucas Landim, Abner Augusto, José Otávio, Milvo Rossarola, Diego Hermys, Aline Montenegro, Phelipe Rabay, Arthur Costa, Kelly Hekally, Caroline Rodrigues, Luisa Pinheiro e Yuri Pezeta.

A todos os bons amigos que pude fazer na Faculdade de Direito, Lucien Almeida, Daniel Rocha, Davi Rocha, Lucas Lima, Evanildo Júnior, Thiago do Vale, Paulo Albuquerque,

Rodrigo Lordão, Cristiano Barreira, Fernando Demétrio, Victor Alves, Paulo Cezar, Alisson Vaz, Marco Antônio, Adilania Pinheiro, Sterferson Alexandre, Lays Sousa, Beatriz Pinheiro, Thiago Lima, Thiago Morais, Monique Maciel, Matheus Mendes, Gabriel Santana, Edson Maia e todos os demais, especialmente da minha turma 2018.1, uma turma maravilhosa que fez história na nossa Salamanca, com certeza contribuíram para esses 5 anos dentro desta casa.

E claro, ao Floquinho, meu irmão canino, alegria da minha vida por mais de 16 anos e que estará sempre nas minhas lembranças.

Agradeço também a todas as pessoas que de alguma forma fizeram parte da minha formação desde a tenra infância, como na escolinha Recanto Encantado, aos vários professores e colegas dos oito anos de COPI, aos queridos professores da FECAP, aos professores, colegas e auxiliares do Colégio Militar de Fortaleza, que me proporcionaram uma experiência memorável, também aos do Farias Brito Aldeota, que me apoiaram em muitos momentos de dificuldades e tornaram aquela época muito mais prazerosa.

E finalmente, à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, aos meus colegas, pessoal da xérox, servidores e professores, por toda dedicação e empenho em fazer com que o ambiente seja o melhor possível e que nos ajudam diariamente a alcançar nossos objetivos, nos dando além disso o prazer de suas companhias e amizades.

“Eu sou parte de uma equipe. Então, quando venço, não sou eu apenas quem vence. De certa forma termino o trabalho de um grupo enorme de pessoas.” (Ayrton Senna)

“Na guerra naval, independente das adversidades, vence quem permanece no mar.” (Autor desconhecido)

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise histórica do tratamento legal que os jogos de azar recebem no Brasil, onde sempre enfrentaram muitos dilemas jurídicos e morais, sendo proibidos desde 1946. Traz uma pesquisa da origem dos jogos de azar e dos primórdios de sua regulamentação desde a Antiguidade até chegar no Brasil, da colônia à República. Analisa os tempos de permissão dos jogos e da existência dos cassinos brasileiros até a sua proibição, fazendo também uma comparação com a evolução do direito português sobre o tema. Ao final questiona os pontos levantados como motivos para a proibição dos jogos e para a manutenção dela ainda no século XXI, trazendo dados e posicionamentos de diferentes setores sobre a matéria. A metodologia utilizada para a realização deste trabalho pautou-se, essencialmente, em pesquisa bibliográfica de diferentes áreas do conhecimento, documental e legislativa.

**Palavras-chave:** Jogos de azar no Brasil. Proibição. Evolução histórica. Regulamentação.

## **ABSTRACT**

The present research is focused on a historical analysis of the legal treatment that gambling in Brazil, where they have always faced legal and moral issues, and have been banned since 1946. It was investigated the origin of gambling and the beginnings of its regulation from Antiquity to present-day in Brazil. It analyzes the permitting times of the gambling and the existence of the Brazilian casinos until their prohibition, also making a comparison with the evolution of Portuguese gambling law. In the end, it questions the reasons presented for the prohibition of gambling and for its maintenance in the 21st century, bringing data and positions from different sectors on the subject. The methodology adopted for the accomplishment of this work was based, essentially, on bibliographical of different areas of knowledge, documentary and legislative research.

**Keywords:** Gambling in Brazil. Prohibition. Historic evolution. Regulation.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO.....   | 14 |
| 2 HISTÓRICO DOS JOGOS DE AZAR AO REDOR DO MUNDO E NO BRASIL .....                                       | 15 |
| 2.1 A origem do jogo ao redor do mundo .....  | 16 |
| 2.2 Jogos no Brasil Pré-Colonial .....  | 19 |
| 2.3 Prática dos jogos durante o Brasil Colonial .....   | 21 |
| 2.3.1 Começo das loterias no Brasil .....   | 22 |
| 2.4 Surgimento do Jogo do Bicho .....   | 23 |
| 2.5 Breve história dos Cassinos no Brasil .....   | 27 |
| 3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DO JOGO NO BRASIL E O EXEMPLO DE PORTUGAL.....                       | 34 |
| 3.1 A legislação do jogo no Brasil, da permissão à proibição.....                                       | 34 |
| 3.2 Consequências da proibição dos estabelecimentos que praticavam jogos .....                          | 38 |
| 3.3 Análise das razões que levaram à proibição dos jogos de azar .....                                  | 40 |
| 3.4 Legislação sobre os jogos e cassinos em Portugal .....  | 42 |
| 3.4.1 Restrição dos jogos e cassinos em Portugal .....  | 44 |
| 3.4.2 Atual legislação portuguesa sobre o jogo .....  | 45 |
| 3.5 Situação atual no Brasil - Projeto de Lei do Senado nº 186 de 2014 .....                            | 49 |
| 4 A NECESSIDADE DE UMA NOVA REGULAMENTAÇÃO PARA OS JOGOS DE AZAR E A RELEVÂNCIA DA SUA EXPLORAÇÃO ..... | 55 |
| 4.1 A necessidade de revogação da antiquada Lei nº 9.215/1946.....                                      | 55 |
| 4.2 A importância de uma nova regulamentação para os jogos e o PLS nº 186/2014.....                     | 56 |
| 4.2.1 Análise dos argumentos contrários à legalização do jogo no Brasil .....                           | 58 |
| 4.3 Os jogos de azar como fonte de arrecadação aos cofres públicos .....                                | 69 |

|  |    |
|--|----|
| 4.3.1 O posicionamento do Brasil comparado ao mundo..... | 74 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                             | 76 |
| REFERÊNCIAS .....  | 77 |

## 1 INTRODUÇÃO

Desde sua origem a humanidade sempre esteve diretamente ligada com a sorte ou azar. Nas descobertas, boas ou ruins, sempre foi preciso arriscar, tentar, sem saber qual resultado adviria disso. Mas com o passar do tempo, o ato de tentar a sorte deixou de ser apenas um elemento intrínseco da sobrevivência do homem e passou a ter também outros fins.

Existem relatos desde a Antiguidade de povos que já utilizavam dados ou outros aparatos, que eram usados com diferentes finalidades, desde brincadeiras até finalidades místicas, como a interpretação de sonhos, sendo que alguns povos já utilizavam os jogos como formas de aposta.

No Império Romano o jogo ganhou elementos de diversão atrelado ao lazer, como as famosas termas, que exigiam um enorme aparato para que prestassem os serviços e conseguissem abastecer a alta demanda que procurava esses locais, com objetivos medicinais e de entretenimento através dos jogos disponibilizados.

No entanto, algo que sempre acompanhou os jogos de azar foi a crítica e o combate à sua prática, tendo exemplos no Egito e Grécia antigos, assim como nos séculos que se seguiram, passando por Roma, até chegar na Era Cristã.

Enquanto dividia opiniões, os jogos ganharam outras finalidades, e uma delas foi o da arrecadação, tanto dos governos quanto de particulares. Imperadores financiaram campanhas militares e obras colossais através de loterias, assim como grandes universidades nasceram também dessa prática.

No Brasil, é possível constatar que os jogos já existiam desde a época pré-colonial, porém são escassos os registros, mas o que se sabe é que eles tinham diferentes finalidades de acordo com os povos onde eram praticados.

Com a chegada do colonizador europeu, os jogos que já eram praticados há séculos na Europa também desembarcaram no Brasil, tendo início aí o seu desenvolvimento e popularização pelo país, no entanto, de maneira ilegal, visto que em Portugal a prática dos jogos

era duramente combatida pela coroa e pela Igreja, que os viam como algo depravador da sociedade.

Esse conflito entre liberação e proibição, entre o certo e o errado, que acompanhou o Brasil durante seus primeiros séculos de colonização, seguiu após a independência, tendo o jogo sempre sido visto como uma prática condenável por parte considerável da população.

Enquanto a Europa alcançava outro patamar na exploração dos jogos de azar, atrelando-os ao turismo, o Brasil ainda os mantinha na ilegalidade e não utilizava o potencial do jogo. Essa realidade só começou a mudar no final do século XIX e início do século XX, época em que foram criados o Jogo do Bicho e que o turismo e investimento em hotéis e cassinos passou a ser considerado.

Durante a primeira metade do século XX o Brasil teve uma série de regulamentações sobre os jogos de azar, especialmente os praticados nas estâncias hidrominerais e hotéis-cassinos, que se multiplicaram por todo o território, especialmente na Capital Federal. O auge dos jogos no Brasil foi durante a Era Vargas, quando mesmo com uma série de dificuldades enfrentadas aqui e pelo mundo, que passava pela maior guerra que a humanidade já viu, ainda assim faziam grandes espetáculos e atraíam muitas pessoas.

Mesmo com tamanha popularidade, o jogo nunca gozou de apreço pela parte mais conservadora da sociedade, o que resultou, de maneira repentina, na sua proibição a partir de 1946, com base em fundamentos morais e religiosos, e desde então o jogo continua proibido no Brasil, lastreado nos mesmos fundamentos.

Objetiva-se com essa pesquisa fazer uma análise dos pontos que levaram a proibição dos jogos no Brasil, além dos argumentos utilizados para a sua ilegalidade, confrontando tal posição com dados, comparação com legislação alienígena e ver o quais as tentativas atuais de mudança dessa legislação, com o fito de avaliar se ainda cabe tal proibição na sociedade atual e o que o país e a população deixam de ganhar com uma legislação que regule a exploração de jogos de azar no Brasil, respondendo a algumas perguntas, como por exemplo, quais as razões que levaram à proibição dos jogos de azar? Como outros lugares do mundo lidam com o jogo? E a final, é melhor manter a proibição ou legalizar a atividade dos jogos de azar?

## 2 HISTÓRICO DOS JOGOS DE AZAR AO REDOR DO MUNDO E NO BRASIL

Não existem evidências suficientes para afirmar que o jogo e a aposta são da natureza do ser humano, mas o fato é que desde eras muito distantes eles têm estado presentes. Muitos inclusive dizem que até mesmo a trajetória histórica do homem sempre esteve associada à sorte, afinal de contas, muitos dos conhecimentos que temos hoje e das coisas que nos são óbvias dependeram que alguém arriscasse a sorte para descobrir, e muitos perderam bem mais do que o seu patrimônio tentando. Será que aquela fruta é venenosa? Será que aquele caminho é o correto? Existem terras além daquele oceano? São algumas perguntas que já foram feitas e suas respostas dependeram de apostas e também de sorte.

### 2.1 A origem do jogo ao redor do mundo

Existem registros de jogos de azar desde tempos antigos em diferentes partes do mundo, para as mais diversas razões. Povos como os sumérios e assírios já tinham práticas de jogos com dados primitivos de seis faces feitos de astrágalo (ossos do calcânhar) de animais, como ovelhas, cervos e outros. Também existem evidências de que desde 3.600 a.C. os egípcios e os babilônios<sup>1</sup> já possuíam tabuleiros e seus próprios tipos de dados.

No que diz respeito à utilização dos dados, também os romanos, germânicos e gregos se destacaram usando-os para fins diversos, muito além da diversão, tendo os últimos utilizado eles inclusive na interpretação de sonhos. Os romanos o desenvolveram consideravelmente, o que o fez tornar-se bastante popular na época, especialmente por conta das apostas que eram feitas. Os germânicos também realizavam tais apostas, chegando até a apostar a própria liberdade, conforme o registro do senador e historiador romano Tácito em sua obra *Germânia*:

---

<sup>1</sup> PACKEL, Edward W. *Mathematics of Games and Gambling*. 2. Ed. *Mathematical Association of America*. v. 28, p. 1, 2006. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=8w2nHm-sZ-QC>>. Acesso em: 10 Abr. 2018.

É coisa notável, mesmo sem terem bebido, fazem cabedal de jogar dados, com tanta temeridade em ganhar ou perder, que, quando já não lhes resta nada, em derradeiro e desesperado lance apostam a liberdade e o corpo. E o que, torna-se por sua própria vontade escravo: e ainda que mais moço, e mais robusto deixa-se amarrar e vender. E são tão obstinados nessa perversão que ainda dizem que é por manter a palavra. Vendem os escravos assim havidos para se livrarem também da vergonha de semelhante vitória. (TÁCITO, 98 d.C.)

Mas não só na região do mediterrâneo os jogos prosperaram, há registros importantes também vindos da China, onde por meio de jogos de apostas em loterias acredita-se que ajudaram no financiamento da Grande Muralha da China, patrimônio mundial da UNESCO, conforme leciona Ana Maria Canton:

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

O fato é que com o passar dos anos os jogos de azar, nas suas mais diversas modalidades, foram deixando de lado elementos religiosos ou supersticiosos e o fator diversão começou a ter maior destaque, sendo inseridos novos elementos exclusivamente voltados para o prazer e entretenimento<sup>2</sup> do homem. Com as pessoas passando a realizar apostas com seus próprios bens, e devido ao grande crescimento desse tipo de prática, não demorou para que em muitos lugares tais jogos passassem a ter uma reputação ruim, levando o Estado e posteriormente a Igreja a regulá-los ou proibi-los.

Exemplo foi em Roma, onde de tantas variedades de jogos apostados, que eram feitos nas ruas, nas campanhas militares, tabernas, nas termas<sup>3</sup>, os jogos de azar tomaram má fama social, o que fez com que fossem proibidos, sendo permitidos somente durante o festival da Saturnália, realizado no final do ano em homenagem ao deus Saturno.

Demonstração de que os jogos desde tempos antigos sempre dividiram opiniões pode

<sup>2</sup> CANTON, Ana Maria. **A Rede Lotérica no Brasil**. Brasília: Ipea, p.13, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro\\_redeloterica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_redeloterica.pdf)>. Acesso em: 10 Abr. 2018

<sup>3</sup> PAIXÃO, Dario Luiz Dias. **1930–1945 A verdadeira Belle Époque do turismo brasileiro: o luxo e os espetáculos dos hotéis-cassinos imperam na era getulista**. 2005. Disponível em: <<http://www.obsturpr.ufpr.br/artigos/hotelaria11.pdf>> Acesso em: 11 Abr. 2018

ser visto a seguir:

A longa história dos jogos levou-os à distinção entre lícitos e ilícitos. Desde os tempos mais remotos, esta distinção consiste na diferença entre habilidade e azar e, passatempo e vício. Por isso, o jogo sempre possuiu alguns opositores. Aristóteles, por exemplo, considerava os jogadores avarentos e ladrões. No Egito antigo, o jogo de azar foi considerado invenção do demônio. (PAIXÃO, 1999)

Como demonstrado anteriormente, pelo fato de os jogos de azar passarem a envolver muito mais o elemento diversão e sorte do que questões religiosas e supersticiosas, com pessoas em busca também de ganhar prêmios e até mudar de vida através de um lance de sorte no jogo, muitos governos passaram a ver nisso uma possibilidade de arrecadação, incentivando jogos controlados pelo próprio Estado e pagando um prêmio aos vencedores. Daí começaram a surgir as loterias.

Existem registros de que na Europa as loterias começaram por volta do século I no Império Romano<sup>4</sup> e a partir daí se espalharam pelo continente. É uma forma interessante que os governos tem utilizado para geração adicional de receitas de maneira voluntária<sup>5</sup>, pois quem joga não está fazendo isso para dar dinheiro ao Estado, e sim para se divertir e tentar a sorte. Com isso ao longo da história muitos governos conseguiram aumentar suas arrecadações sem ter que tomar medidas impopulares, como aumentar impostos, ou o fazendo de forma mais comedida.

Após Roma, governos de países europeus passaram a utilizar loterias também para angariar fundos, senão vejamos:

Nos séculos XIII e XIV a Itália efervescia com jogos de loteria. Em Gênova havia o costume de se substituir periodicamente os membros da Câmara e do Senado por sorteio. Os nomes eram escritos em bolas, que eram retiradas de uma urna. Posteriormente, os nomes foram trocados por números, dando origem à modalidade de loteria conhecida mundialmente como lotto. Em 1495, esse jogo foi levado para a França pelos exércitos de Carlos VIII; a partir de 1539, com Francisco I, passou a oferecer prêmios, e a renda apurada a ser revertida ao Tesouro. O exemplo foi seguido pelos principados alemães, pelos Países Baixos, pela Áustria e até pelos Estados Pontifícios. Há relatos de que em 1465 foram promovidas loterias na Bélgica com o objetivo de angariar fundos para a construção de capelas, casas para os pobres e canais portuários. Na Inglaterra, a Rainha Elizabeth I criou, em 1567, a primeira loteria de Estado, a qual colocou 400 mil bilhetes à venda, com oferta de prêmios em dinheiro e placas de ouro e prata, além de tapeçarias. Em Portugal, a Loteria da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, uma das mais antigas do mundo, foi criada em 1783 com o

---

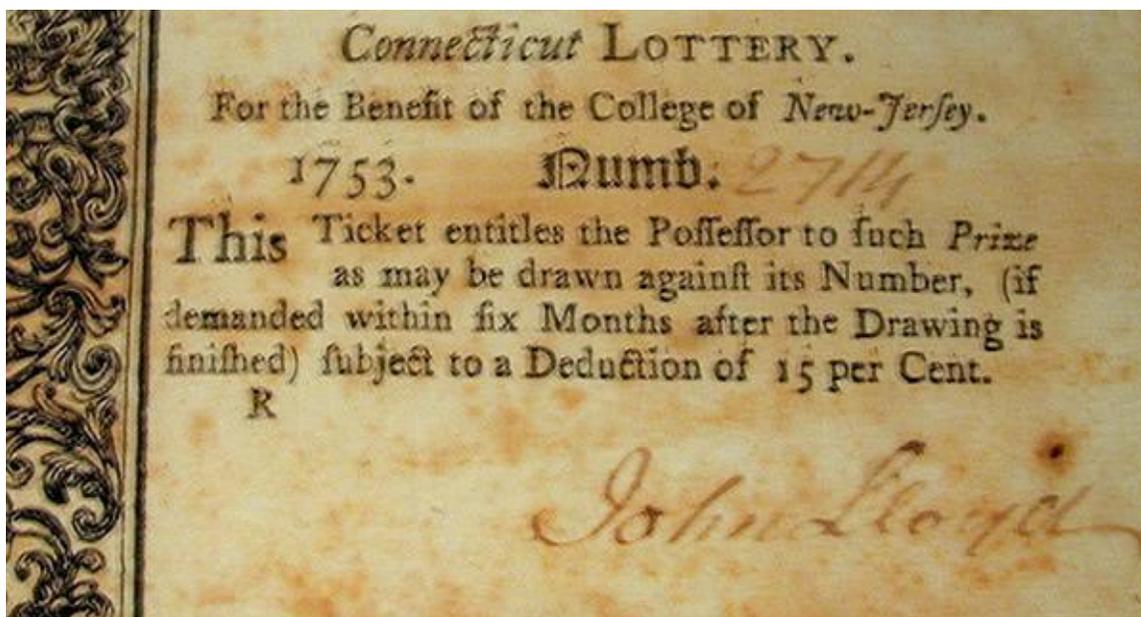
<sup>4</sup> PACKEL, Edward W. *Mathematics of Games and Gambling*. 2. Ed. *Mathematical Association of America*. v. 28, p. 3, 2006. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=8w2nHm-sZ-QC>>. Acesso em: 11 Abr. 2018

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 147.

objetivo de socorrer os doentes. Surgida em 1917, a Loteria do estado de Queensland, na Austrália, foi a primeira a iniciar operações no século XX. (CANTON, 2010, p.13)

Mas não só projetos governamentais surgiram das loterias, é importante ressaltar que surgiram as loterias privadas, com objetivos semelhantes ao das públicas, financiando importantes projetos privados, como exemplo temos nos Estados Unidos onde centenas de escolas, igrejas e grandes universidades privadas, como Princeton, devem o seu surgimento às loterias<sup>6</sup>, conforme podemos ver na figura 1:

Figura 1 – Bilhete de loteria do *College of New-Jersey*, posteriormente renomeado como *Princeton University*.



Fonte: Site<sup>7</sup> oficial da Universidade Princeton.

A exemplo desta, algumas universidades membros da *Ivy League*<sup>8</sup>, como Harvard, Yale e Columbia, também têm seus inícios ligados à uma loteria.

## 2.2 Jogos no Brasil Pré-Colonial

<sup>6</sup> CANTON, Ana Maria. A Rede Lotérica no Brasil . Brasília: Ipea, p.14, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro\\_redeloterica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_redeloterica.pdf)>. Acesso em: 11 Abr. 2018

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.princeton.edu/frist/iconography/p19.shtml>>. Acesso em: 27 Abr. 2018.

<sup>8</sup> Denominação da liga desportiva composta por oito tradicionais universidades do Nordeste dos Estados Unidos.

No Brasil é difícil mensurar precisamente quando os jogos começaram, especialmente por conta dos escassos registros do período pré-colonial e do pouco interesse até recentemente pela pesquisa das civilizações que viviam no território brasileiro antes da existência do Brasil propriamente dito, o que fatalmente afetou o conhecimento também da área dos jogos.

No entanto, se conhecem algumas práticas que sobreviveram até os dias atuais, porém essas eram bastante diferentes do que vimos anteriormente, como dados ou tabuleiros. No caso dos nativos brasileiros, os jogos estavam muito mais associados às coisas da natureza, mantendo com esta forte ligação, como por exemplo a corrida de toras.

As corridas de toras poderiam ter muitos significados, começando pelos sonhos. Para os índios craôs, sonhar com uma tora pesada poderia significar a caça de uma anta, já o sonho com uma tora leve previa a caça de um animal pequeno, como o veado, logo, havia uma associação<sup>9</sup> do sonho da tora que se ia correr com o animal que seria abatido, mas não só essa significação pode ser dada às corridas de tora, como podemos analisar:

Mas as toras talvez não representem apenas animais, vegetais ou estações. Harald Schultz (1950, p. 74, nota 68), quando transcreve a versão craô do mito da origem do fogo, comenta que a fuga dos índios com o tição, desde a morada da onça até à aldeia, passando de ombro para ombro, se assemelha a uma corrida de toras. Essa comparação nos conduz a refletir sobre o fato de que a sociedade craô se mantém com elementos que vêm da natureza: não me refiro apenas aos alimentos, mas também a técnicas como a agricultura, o uso do fogo, que segundo os mitos, vieram de fora da sociedade, tal como aconteceu também com os inúmeros ritos e cânticos, que foram aprendidos com animais, vegetais e outros seres não-humanos. Portanto, as corridas de toras constituiriam a representação da passagem de todos esses elementos “naturais” para o âmbito da sociedade. (MELATTI, 1976)

Vale ressaltar, porém, que tais jogos não possuíam caráter de apostas ou com objetivo de premiações, como ocorriam em outros povos pelo mundo, os jogos entre os povos indígenas, como demonstrado, possuíam outros objetivos, e embora houvesse diversão entre os participantes, nem sempre havia um caráter competitivo, de um perde-ganha, com um vencedor e um derrotado, e quando possuía, não tinha comemoração pela vitória. No entanto isso variava de tribo para tribo, tendo o renomado antropólogo brasileiro Mellati (1976, p. 38-45) concluído que

---

<sup>9</sup> MELLATI, Julio Cezar. Corrida de Toras. Artigo publicado originalmente na Revista de Atualidade Indígena, Ano I, nº 1, p. 38-45, Brasília: FUNAI, 1976. Disponível em: <<http://www.juliomelatti.pro.br/artigos/a-toras.pdf>>. Acesso em: 11 Abr. 2018.

“[...] as corridas de toras têm ao mesmo tempo o aspecto de jogo como o de rito. É o que também conclui Roberto DaMatta (1976, p. 105) para um outro grupo timbira, os apinajés.”

Os jogos praticados pelas tribos nativas brasileiras continuaram posteriormente ao descobrimento e colonização, porém nem sempre bem vistos pelos colonizadores, e, como poderemos ver posteriormente, também sofreram discriminação e proibições fundamentadas em questões morais e religiosas.

### 2.3 Prática dos jogos durante o Brasil Colonial

Quando chegaram em Pindorama<sup>10</sup>, os europeus já tinham práticas de jogos de azar com origens milenares, dos jogos amplamente difundidos e praticados na Europa, e naquele continente o jogo há séculos já era um tema controverso, colidindo também com proibições da Igreja.

Por esse motivo, vendo os costumes dos povos nativos e seus jogos, e por condenar tais práticas, além da preocupação dos portugueses com a normatividade e do respeito à hierarquia<sup>11</sup>, os jesuítas encarregados da catequização das tribos, faziam peças teatrais onde criavam histórias e mitos sobre um reino do mal e um do bem, onde o jogo fatalmente estava no primeiro reino, conforme leciona Medeiros (2006) a seguir:

De um lado o reino de *añánga*, universo escuro, no qual perfilavam-se os maus hábitos: a antropofagia, a poligamia, a embriaguez pelo cauim, a inspiração do fumo queimado nas máscaras, a mentira, a blasfêmia, o jogo, o roubo, as intrigas, o ódio e as maldades. De outro lado o reino do bem, *karaibebé rupápe*, onde os anjos e santos investidos de virtudes salvíficas intercediam pelos homens, protegendo a alma das tentações diabólicas.

Quase dois séculos depois, já com a presença lusitana consolidada no território então

---

<sup>10</sup> Nome que era dado ao Brasil por algumas tribos indígenas, e em tupi-guarani significa “Terra das Palmeiras”.

<sup>11</sup> SILVA, Alessandro Ventura da. Contribuição para uma história do jogo no Brasil. **Revista Inteligência Empresarial**. n. 37, p.30, Rio de Janeiro: CRIE – Centro de Referência em Inteligência Empresarial da Coppe/UFRJ, 2013. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=29>>. Acesso em: 12 Abr. 2018.

chamado de Brasil, os jogos, mesmo combatidos pelo braço religioso da colonização, estavam cada vez mais espalhados e comuns entre os colonizadores, havendo inclusive grande preocupação com os rumos que estavam tomando em determinadas situações, que estavam saindo completamente de controle, como relatou ao Rei de Portugal um capitão-general do sul do Brasil em 1698, ao falar que as aldeias em breve desapareceriam, onde dentre outras práticas, os vereadores da Câmara da Vila estavam escravizando e apostando índios em jogos de azar<sup>12</sup>. O desfecho da narrativa ainda dizia que no local onde antes havia quase mil unidades familiares indígenas, naquele momento restava apenas dez índios adultos e algumas crianças.

Com o passar dos anos, mais precisamente a partir do século XVIII, o crescimento das cidades, o desenvolvimento das artes, como o estilo Barroco, o Rococó especialmente nos centros ascendentes como Rio de Janeiro, Salvador, Vila Rica e outras, a sociedade foi se desenvolvendo e aos poucos também as opções de lazer foram sendo ampliadas, com o florescimento do teatro e da música, e na seara dos jogos, o jogo da tavalagem<sup>13</sup>.

### **2.3.1 Começo das loterias no Brasil**

Como demonstrado supra, as loterias ao redor do mundo foram responsáveis por grandes financiamentos, estatais e privados, e no Brasil sua implantação, embora tardia<sup>14</sup>, teve caráter muito parecido com o que já ocorria no mundo ao longo dos séculos.

Já próximo do encerramento do período colonial, surgiu em Minas Gerais, quando em 1784 o governador Luiz da Cunha Menezes solicitou à Presidência da Câmara Municipal autorização para promover uma loteria com o objetivo de arrecadar recursos para o término das obras da Casa de Câmara e Cadeia<sup>15</sup> de Vila Rica, a atual Ouro Preto, então capital da

---

<sup>12</sup> HEMMING, John. **Ouro Vermelho – a Conquista dos Índios Brasileiros**. São Paulo: Edusp. 2007, p. 413, apud SILVA, loc. cit.

<sup>13</sup> NOVAIS, F. **História da Vida Privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América portuguesa**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, v. I, p. 112, apud SILVA, ibidem, p.31.

<sup>14</sup> Mesmo antes da colonização do Brasil já haviam loterias espalhadas pelo mundo, e embora Portugal tenha precisado de grande financiamento para conseguir realizar a empreitada, no Brasil as loterias só apareceram no século XVIII.

<sup>15</sup> Atualmente funciona no local o Museu da Inconfidência.

Capitania<sup>16</sup>.

A partir desse momento, as loterias passaram a ser cada vez mais comuns no Brasil, visto que atrelavam elementos como diversão, sorte e também benefícios para os executores das loterias, que muitas vezes as faziam com finalidades filantrópicas, conforme poderemos ver:

A proliferação de loterias em prol de Santas Casas e outras instituições assistenciais e culturais foi enorme, não apenas na Corte, mas em todo país. Isso, no entanto, trouxe consequências negativas, pois as irregularidades eram frequentes. Em novembro de 1840, meses depois de declarada a maioria de D. Pedro II, foi editado o Decreto no 57, que procurou disciplinar as vendas de bilhetes e as extrações de loteria. Em 11 de agosto de 1841 o Decreto no 92 introduziu normas para aumentar o controle do governo sobre a loteria. As novas regras, no entanto, só foram acatadas no Rio de Janeiro, nas províncias as loterias continuaram a ser concedidas com irregularidades. Foi somente em 27 de abril de 1844, por meio do Decreto no 357, que se regulamentou a loteria brasileira de forma mais eficaz. Nas quase duas décadas seguintes a atividade lotérica se manteve regular. (CANTON, 2010, p.16)

Apesar do sucesso das loterias e da sua rápida popularização, grandes também foram os problemas, especialmente os que envolviam irregularidades e falsificações, o que levou, durante o século XIX, ao esmorecimento do desejo e atração popular pelas loterias existentes, especialmente com o surgimento do chamado “jogo dos bichos” no final do período monárquico<sup>17</sup>.

## 2.4 Surgimento do Jogo do Bicho

Nos últimos anos do Império do Brasil, mais precisamente em janeiro de 1888, foi criado por João Batista Viana Drummond, o Barão de Drummond, o Jardim Zoológico do Rio de Janeiro, localizado no tradicional bairro de Vila Isabel<sup>18</sup>, na Zona Norte da cidade. No entanto,

<sup>16</sup> CANTON, Ana Maria. **A Rede Lotérica no Brasil**. Brasília: Ipea, p.16, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro\\_redeloterica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_redeloterica.pdf)>. Acesso em: 12 Abr. 2018

<sup>17</sup> SILVA, Alessandro Ventura da. Contribuição para uma história do jogo no Brasil. **Revista Inteligência Empresarial**. n. 37, p.32, Rio de Janeiro: CRIE – Centro de Referência em Inteligência Empresarial da Coppe/UFRJ, 2013. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=29>>. Acesso em: 12 Abr. 2018.

<sup>18</sup> O bairro de Vila Isabel foi o primeiro bairro planejado do Rio de Janeiro, financiado pelo abolicionista Barão de Drummond. Inspirado em Paris, possuía até bondes. Suas ruas receberam nomes de abolicionistas e de datas importantes para a causa abolicionista, como o Boulevard 28 de Setembro, em comemoração à data da assinatura da Lei do Ventre Livre. Seu nome foi dado em homenagem à filha do Imperador D. Pedro II, a qual posteriormente

alguns anos após a inauguração do Jardim Zoológico, com o fim do Império e do financiamento que recebia dele para manter o local, o mesmo passou a enfrentar dificuldades financeiras<sup>19</sup>, o que levou seu criador a solicitar verbas para a manutenção, verbas estas que sugeriu vir das loterias já existentes, com o fito de não onerar os contribuintes, como demonstrado no excerto a seguir, nesse requerimento de Drummond, citado por Silva (2013), feito aos parlamentares:

Existem atualmente nesta cidade vários prados de corridas, nos quais o movimento de apostas sobre milhares de contos de réis anualmente, revertendo dez por cento da renda bruta para as sociedades. Não seria possível estabelecer que desses dez por cento um ou dois por cento fossem destinados a estabelecimentos pios ou de reconhecida utilidade pública, como o Jardim Zoológico? Obter-se-ia assim não pequena quantia sem gravar-se o contribuinte, pois só jogo, que convém reprimir, seria tributado.

Vemos no requerimento acima algo bastante interessante também no final, quando o Barão de Drummond afirma que convém reprimir o jogo, porém com certeza não imaginava o que estava por vir.

Após a negativa de seu pedido, Drummond teve a ideia de fazer o que alguns comércios da época já faziam para movimentar suas vendas<sup>20</sup>, usando artifícios como sorteio de brindes para atrair clientes, visto que o Brasil passava por uma grave crise<sup>21</sup> econômica no começo da República. Então, através do conselho de seu amigo mexicano Manuel Ismael Zevada, ele resolveu criar um jogo, no qual escolheu 25 animais do seu zoológico, associando a cada animal 4 números, em 100 dezenas que iam de 00 a 99, conforme matéria<sup>22</sup> do Jornal do Brasil (4 de julho de 1892):

Como meio de estabelecer a concorrência pública, tornando freqüentado e conhecido aquele estabelecimento que faz honra ao seu fundador, a empresa organizou um prêmio diário que consiste em tirar à sorte dentre 25 animais do Jardim Zoológico o nome de um, que será encerrado em uma caixa de madeira às 7 horas da manhã e aberto às 5 horas da tarde, para ser exposto ao público. Cada portador de entrada com bilhete que tiver o animal figurado tem o prêmio de 20\$. Realizou-se ontem o 1º sorteio, recaíndo o prêmio no Avestruz, que deu uma recheiada poule de 460\$000.

O ingresso que era vendido para entrar no zoológico era associado um animal,

---

assinou a Lei Áurea. Disponível em: <http://rio-curioso.blogspot.com.br/2007/08/vila-isabel.html>>. Acesso em 14 Abr. 2018.

<sup>19</sup> Site oficial do Zoológico do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.riozoo.com.br/conheca-o-riozoo/>>. Acesso em 14 Abr. 2018.

<sup>20</sup> Tal prática ainda é bastante comum hoje, tanto em lojas como em *Shoppings Centers*.

<sup>21</sup> Ficou conhecida como a Crise do Encilhamento.

<sup>22</sup> WEGUELIN, J.M. O Rio de Janeiro através dos jornais. Disponível em: <<http://www1.uol.com.br/rionosjornais/rj04.htm>>. Acesso em: 14 Abr. 2018.

dependendo dos dois últimos números do bilhete, e este ingresso dava direito à participação no sorteio, onde uma parte do valor arrecadado com as entradas era sorteado, como demonstrado na figura 2 que se segue:

Figura 2 – Ingresso de entrada no Jardim Zoológico do Rio de Janeiro.



Fonte: Site oficial da Revista Isto é<sup>23</sup>.

Todos os dias o nome do animal previamente escolhido pelo Barão de Drummond, dentre os 25, como visto anteriormente, era posto numa caixa fechada num mastro a 5 metros de altura, que posteriormente descia no final do dia e então o animal era revelado, o que incentivava as pessoas a passarem o dia no Jardim Zoológico, consumindo os seus diversos serviços como cafés, hotel e restaurante<sup>24</sup>.

O sucesso do jogo foi tão grande que as visitas ao Jardim Zoológico cresceram substancialmente, porém com o tempo não iam com o intuito de visitar o zoológico, mas sim de participar do sorteio do bicho ao final do dia, fazendo com que poucas semanas depois o jogo já começasse a receber as suas primeiras reprimendas, senão vejamos nessa matéria do jornal O

<sup>23</sup> GUEDES, Fabiana. Vale o que está digitado. **Revista Istoé**, 2016. Disponível em: <[https://istoe.com.br/93536\\_VALE+O+QUE+ESTA+DIGITADO/](https://istoe.com.br/93536_VALE+O+QUE+ESTA+DIGITADO/)>. Acesso em: 21 Abr. 2018.

<sup>24</sup> **História do Jogo do Bicho**. Disponível em: <<https://www.jogodobicho.net/historia>>. Acesso em: 14 Abr. 2018.

Tempo<sup>25</sup> (23 de julho de 1892):

[...]

Esta diversão, prejudicial aos interesses dos encantos, que com a esperança enganadora de um incerto lucro se deixam ingenuamente seduzir, é precisamente um verdadeiro jogo de azar, porque a perda e o ganho dependem exclusivamente do acaso e da sorte.

Como semelhante divertimento não pode por mais tempo ser tolerado, e conquanto maior fundamento quanto é certo que muitas queixas me têm sido dirigidas pelas pessoas lesadas, assim intimarei ao diretor do Jardim Zoológico para que suspenda imediatamente a continuação do aludido jogo, sob pena de ser processado na conformidade dos arts. 369 e 370 do código penal.

Assim, o homem que enquanto pedia recursos para manter o seu zoológico chegou a afirmar que o jogo deveria ser reprimido, acabou sendo o responsável pela criação de um jogo que se enraizou profundamente na cultura popular brasileira, o jogo do bicho, que é provavelmente o único jogo de azar brasileiro.

O que ninguém podia imaginar foi o sucesso que tal loteria – loteria é uma palavra muito mais exata que jogo para definir o Jogo do Bicho – viria a alcançar de maneira fulminante, até atingir todo o território do país, do Oiapoque ao Chuí. Nesse momento apoteótico chegaram a circular periódicos e livros de interpretação dos sonhos para palpites nos bichos, transformando-se o jogo numa espécie de epidemia nacional. (BUENO, 2013)

O jogo do bicho rapidamente se popularizou pelo Rio de Janeiro e posteriormente pelo Brasil, entrando para o imaginário cultural brasileiro a figura dos bicheiros, dos gerentes de banca e dos bichos em geral, cujos números passaram a ser conhecidos de cór por grande parcela da população. Como forma de se popularizar e ganhar a simpatia da opinião pública, foi muito comum os banqueiros<sup>26</sup> começarem a patrocinar escolas de samba, sendo eles grandes responsáveis pelo desenvolvimento do carnaval<sup>27</sup> e até do futebol<sup>28</sup> do Rio de Janeiro.

O alcance do jogo realmente foi colossal, mesmo com a repressão estatal continuou se desenvolvendo e ganhando novos adeptos, empregava milhares de pessoas, e era uma oportunidade para muitos desempregados conseguirem alguma renda. Por conta disso, da década

---

<sup>25</sup> WEGUELIN, J.M. O Rio de Janeiro através dos jornais. Disponível em: <<http://www1.uol.com.br/rionosjornais/rj04.htm>>. Acesso em: 16 Abr. 2018.

<sup>26</sup> Denominação oficial de quem banca o jogo e paga a banca, chamados popularmente de bicheiros.

<sup>27</sup> O pioneiro nessa atividade e mais famoso foi o banqueiro Natal da Portela, grande financiador da escola de samba Portela, a maior campeã do carnaval carioca.

de 1960, no Brasil, 1% da força de trabalho era empregada no jogo do bicho<sup>29</sup>, que é considerado o maior jogo ilegal do mundo<sup>30</sup>, e durante a década de 1980 e 1990, só na cidade do Rio de Janeiro mais de 50 mil pessoas trabalhavam nele, só como exemplo comparativo, a Petrobras ao todo possui 62 mil empregados públicos<sup>31</sup>.

É inegável que, independente da proibição, o jogo do bicho se tornou parte da realidade brasileira, conforme Bueno (2013), mesmo à margem de todos os esforços legais tornou-se um elemento do complexo cultural do nosso povo, tão impossível de se escamotear quanto a farinha de mandioca, o café, o futebol, o carnaval, a rede de dormir ou a cachaça.

Conforme será apresentado adiante, o jogo do bicho ainda permanece proibido pela legislação pátria, gerando grande debate sobre sua legalização ou não, e sobre os possíveis efeitos dela, no entanto, mesmo sem ter a popularidade de tempos de outrora, ainda continua sendo praticado do Oiapoque ao Chuí.

## 2.5 Breve história dos Cassinos no Brasil

Sobre os cassinos no Brasil, é impossível não ligar sua relação com o turismo, e para isso faz-se necessário recorrer aos séculos passados na Europa, antes de tal atividade se popularizar.

Entender a origem do turismo, das estâncias hidrominerais e dos hotéis de grande porte, tanto na Europa quanto no Brasil, são fundamentais para se compreender a origem dos cassinos no país, pois estão intimamente conectados e suas histórias se confundem.

A partir do século XVI, no continente europeu, começaram a se popularizar viagens

---

<sup>28</sup> Outro bicheiro famoso, considerado o maior que existiu, foi Castor de Andrade, financiador da escola de samba Mocidade Independente de Padre Miguel, e no futebol, do Bangu Atlético Clube, vice-campeão brasileiro em 1985 com apoio direto do bicheiro.

<sup>29</sup> *Brazil. The Animal Game. Time Magazine*, v. 87, n. 12, 25 Mar. 1966. Disponível em: <<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,842527-1,00.html>>. Acesso em: 17 Abr. 2018.

<sup>30</sup> GUIMARÃES, T. **Como o Jogo do Bicho se tornou a maior loteria ilegal do mundo**. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40140693>>. Acesso em: 17 Abr. 2018.

<sup>31</sup> Dado do site oficial da Petrobrás. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/>>. Acesso em: 17 Abr. 2018.

em busca de saúde e conhecimento, os chamados *Gran Tours*, posteriormente, no século XVIII, começou a procura pelos balneários e estâncias, locais semelhantes às termas romanas, onde as pessoas buscavam os efeitos medicinais das águas. Nesse quesito destacaram-se locais como *Spa-Francorchamps*<sup>32</sup> na Bélgica e os Alpes suíços, onde também o ar da montanha era recomendado por médicos. (PAIXÃO, 2005)

Com o passar dos anos, para incrementar o lazer trazido pelas estâncias, começaram a incluir atividades de jogos nos hotéis que eram cada vez mais bem estruturados para receber esse público, daí nascendo os cassinos, proporcionando diferentes tipos de jogos que, posteriormente, conforme afirma Paixão (2005), de atividades complementares passaram a ser as principais, levando ao surgimento de grandes cassinos com estruturas nunca antes vistas, estando eles já no século XIX presentes em locais como Monte Carlo em Mônaco, Nice e Cannes na França, Baden Baden na Alemanha, Ilhas Canárias na Espanha, Estoril em Portugal.

Mesmo no continente americano, inspirados nos balneários europeus, já haviam exemplos no século XIX, como *Atlantic City* nos Estados Unidos e *Mar del Plata* na Argentina. No Brasil, no entanto, um país ainda estritamente agrário e com uma infraestrutura muito ruim, o turismo era uma prática quase que inexistente, e o que havia até o século XIX eram viagens por conta de alguma necessidade, mas não a lazer, logo não haviam estruturas hoteleiras e confortáveis para receber viajantes, muito menos balneários ou estâncias luxuosas como as que já haviam na Europa, conforme destacado a seguir:

Quando a Família Real chegou ao Brasil, em 1808, abrindo os portos às nações amigas, surpreendeu-se pelo fato de não haver hospedagem ou restaurantes em todo o território imperial. Existiam apenas alguns ranchos e hospícios jesuíticos que atendiam tropeiros e as viagens de alguns aventureiros e comerciantes. (PAIXÃO, 2005)

Essa realidade só começou a mudar a partir do final do século XIX, especialmente com a chegada de muitos imigrantes, que começaram a introduzir no país novas hospedarias e restaurantes em melhores condições do que os que haviam. Passou a haver também uma preocupação maior com questões de higiene e saúde, visto que na época eram muito comuns vários tipos de doenças, e com isso vinham da Europa as ideias dos banhos com águas termais,

---

32

Atualmente é conhecido mundialmente pelo famoso circuito de mesmo nome, lar de algumas das corridas mais tradicionais do automobilismo.

água do mar e da qualidade ar da montanha, com suas características terapêuticas.

Nesse período que surgiram estabelecimentos em localidades<sup>33</sup> como Petrópolis, no Rio de Janeiro, Caxambu e Poços de Caldas em Minas Gerais, Campos do Jordão em São Paulo, dentre outros locais pelo país. Mas a maior parte disso deveu-se especialmente ao desenvolvimento das cidades e ao crescimento de uma classe média, visto que os barões do café e fazendeiros costumavam ficar em casas de amigos ou segundas residências, quando viajavam.

O maior exemplar desse período, mas totalmente fora dos padrões encontrados no Brasil na época, onde, como já dito anteriormente, haviam principalmente hospedarias e estalagens, foi o Hotel Pharoux<sup>34</sup>, nome em referência ao francês e proprietário Luiz Pharoux, local frequentado pela alta sociedade carioca e por viajantes europeus, como podemos ver nesse excerto da clássica obra *Memórias Póstumas de Brás Cubas*, de Machado de Assis (1881):

Velhos do meu tempo, acaso vos lembrais desse mestre cozinheiro do Hotel Pharoux, um sujeito que, segundo dizia o dono da casa, havia servido nos famosos Véry e Véfour, de Paris, e mais nos palácios do Conde Molé e do Duque de la Rochefoucauld? Era insigne. Entrou no Rio de Janeiro com a polca... A polca, M. Prudhon, o Tivoli, o baile dos estrangeiros, o Cassino, eis algumas das melhores recordações daquele tempo; mas sobretudo os acepipes do mestre eram deliciosos.

Mesmo com o demonstrado avanço, ainda não se tinha no país uma infraestrutura hoteleira num nível próximo ao que já havia em outros países, mas isso começou realmente a mudar no ano de 1907, quando, conforme Paixão (2005), começaram a chegar os primeiros turistas, na acepção da palavra, no Rio de Janeiro à bordo do navio *Byron*. Ainda no mesmo ano o Rio de Janeiro passou a oferecer incentivos fiscais para a construção de novos hotéis, daí surgindo por exemplo o belíssimo Hotel Avenida<sup>35</sup> e posteriormente o hotel mais famoso do Brasil, o Copacabana Palace, concluído em 1923 pelo empresário Octávio Guinle a pedido do então presidente Epitácio Pessoa, tornando-se o maior hotel do país.

Tais estabelecimentos, à semelhança do que ocorreu na Europa, buscavam cada vez

---

<sup>33</sup> PAIXÃO, Dario Luiz Dias. **1930–1945 A verdadeira Belle Époque do turismo brasileiro: o luxo e os espetáculos dos hotéis-cassinos imperam na era getulista**. 2005. Disponível em: <<http://www.obsturpr.ufpr.br/artigos/hotelaria11.pdf>>. Acesso em: 27 Abr. 2018.

<sup>34</sup> JARDIM, Lúcia. O Hotel Pharoux (1838 – c.1860). Disponível em: <<http://fragmentosarqueologicos.blogspot.com.br/p/historia-do-rio-de-janeiro.html>>. Acesso em: 28 Abr. 2018

<sup>35</sup> Construído em 1910 era o maior hotel do país, com 220 quartos, contava com tecnologias como elevador, luz elétrica e telefone em todos os quartos. Foi demolido em 1957.

mais atrelar conforto, descanso e entretenimento, o que conseqüentemente levava uma busca pelos espetáculos e pelo jogo. No entanto, o Código Penal de 1890 proibia a prática dos jogos de azar, porém, a partir da Lei nº 3.987 de 1920, os jogos passaram a ser permitidos em determinados locais.

Em consequência disso, pelo país começaram a ser construídas estâncias e termas, associando o descanso e fatores terapêuticos das águas com o lazer e diversão proporcionados pelos cassinos, que para poder existir deveriam obter autorização e atender a alguns requisitos que contassem nas respectivas autorizações, podendo esta ser cassada quando as condições não fossem atendidas ou quando o Poder Público assim quisesse fazer.

Vale ressaltar, porém, que no seu início 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. (WESTIN, 2016)

Posteriormente a esse período, passa a vigorar no Brasil o Estado Novo, governo ditatorial e centralizador mantido firmemente por Getúlio Dornelles Vargas. Nessa mesma época, como será apresentado adiante, tem-se o início dos anos dourados dos cassinos brasileiros, num interregno que durou durante toda a Era Vargas, de 1930 a 1945, com grande glamour e controvérsias.

Apesar desse período ter sido pautado pela busca de uma moralidade do povo, onde se procurava manter as pessoas a procura de um ideal focado no trabalho e no crescimento da nação, o que incluía tentar afastar ao máximo o trabalhador de vícios e de coisas imorais, como o jogo era visto, especialmente pelas alas mais conservadoras e religiosas da sociedade, enquanto Vargas esteve no poder, surgiram no Brasil os grandes hotéis-cassinos.

Como o jogo passou também a ser permitido em hotéis-cassinos, nesse período nasceram alguns dos grandes cassinos brasileiros da época, que além do conforto e luxo dos hotéis, eram responsáveis por organizar grandes eventos culturais, como espetáculos musicais, muito além do jogo. Exemplo disso é um dos maiores expoentes musicais brasileiros, a cantora

Carmen Miranda, que foi descoberta por produtores americanos quando se apresentava no cassino da Urca, no Rio de Janeiro. Grandes nomes artísticos nacionais e mundiais se apresentavam nos cassinos cariocas da época, como Grande Otelo, Josephine Baker e Bing Crosby.

No Rio de Janeiro destacaram-se como cassinos o Copacabana Palace, o Cassino Atlântico, o Cassino da Urca, o Cassino Icaraí<sup>36</sup>, em Niterói e posteriormente o grandioso Cassino Quitandinha, em Petrópolis, que na época era o maior cassino da América do Sul. Mas não só a capital da República possuía cassinos, vale destacar também a existência de cassinos em outras partes do Brasil, como o Grande Hotel Araxá e o Cassino da Pampulha, em Minas Gerais, o Cassino Ahú, em Curitiba, o Grande Hotel do Recife, o Grande Hotel Campos do Jordão, dentre outros.

Grandes nomes da cultura brasileira como Grande Otelo e Carmem Miranda nasceram no Cassino da Urca, que se tornou um ícone dos “anos dourados” da noite carioca e ganhou reconhecimento internacional. Nosso mais famoso arquiteto, Oscar Niemeyer, se no início de carreira tivesse preconceito contra o jogo, talvez nunca viesse a ser o que foi, já que seu primeiro grande projeto público foi a construção de um cassino em Belo Horizonte, cidade administrada na época pelo então prefeito Juscelino Kubitschek. (BONI, 2013)

O funcionamento dos cassinos no Brasil nunca teve aceitação unânime da sociedade, nem próximo disso, na realidade sempre sofreu muitas críticas por considerável parcela desta, que via nos cassinos e nos jogos em geral uma verdadeira depravação da moral e dos bons costumes. Até mesmo parte da imprensa era contrária, sendo atribuída a ela o que talvez tenha sido o estopim que levou à proibição dos jogos de azar pelo Decreto-lei 9.215/1946, pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, quando no dia 29 de abril de 1946, um dia antes da proibição, uma matéria no jornal O Globo intitulada “Sensacional Reportagem, denunciando as fábricas do vício e do crime”, foi publicada no Rio de Janeiro, onde se mostravam fotos da opulência dos cassinos e do dinheiro arrecadado ao final de uma noite no Cassino da Urca, o que acabou gerando grande burburinho, inclusive nas lideranças políticas.

Com a proibição dos jogos de azar no Brasil, 71 cassinos foram obrigados a fechar as portas do dia para a noite, mesmo sob protestos de empresários influentes na época, como Joaquim Rolla, que era proprietário de alguns dos grandes cassinos do país, como o da Urca, o

Icaraí, o da Pampulha e o Quitandinha. Milhares de trabalhadores e artistas que dependiam dos cassinos para exercer suas atividades se viram desamparados, conforme se pode ver nessa matéria de 1946 do jornal Folha da Noite<sup>37</sup>:

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

Desta feita, findou-se a época de ouro dos cassinos no Brasil, tendo em pouco mais de uma década deixado marcas tão profundas que geram até hoje debates acalorados em todos os níveis da sociedade, desde a mesa de bar no botequim da esquina até o parlamento brasileiro, com as mesmas polêmicas e questões ainda estando fortemente presentes.

## **2.6 Proibição dos jogos de azar no Brasil**

Com a vigência do Decreto-lei 9.215/1946 ficaram proibidos, com algumas exceções, a prática e a exploração os jogos de azar no Brasil. O que antes era comum, passou a ser considerado contravenção penal, de acordo com o Art.50 do Decreto-lei n° 3.688, a Lei das Contravenções Penais.

Com isso, por todo o país começou-se uma verdadeira caça às bruxas aos jogos e locais onde eram praticados, ficando excluídos somente as loterias e hipódromos com corridas de cavalos autorizados.

As razões para tal proibição foram diversas, falou-se muito especialmente de questões morais, religiosas e de saúde. Em relação às últimas, o argumento principal era em relação ao vício, onde muitos trabalhadores estariam utilizando suas escassas finanças em apostas em geral, como o Jogo do Bicho ou cassinos ilegais, visto que os cassinos legalizados ficavam localizados em regiões nobres e muito distantes das áreas suburbanas das cidades, sem

---

<sup>36</sup> Atualmente no prédio onde fora o cassino está a reitoria da Universidade Federal Fluminense.

<sup>37</sup> Folha da Noite foi o primeiro nome do jornal Folha de São Paulo, fundado em 1921.

contar em todos os gastos necessários somente para se adentrar em um cassino.

Muito se criticava que pessoas estavam se perdendo no vício do jogo, comprometendo suas rendas familiares e com isso afetando negativamente as pessoas no seu entorno, além de ser considerado algo que degradava a sociedade.

No entanto, o substantivo masculino “vício” ou qualquer de suas variações não é sequer mencionado no Decreto-lei proibitivo dos jogos, que faz menção a outras razões para a sua proibição, tais quais a moral, os bons costumes e a religião.

Relevante parcela da sociedade se viu representada por tal proibição, já que a mesma inclusive recebeu muito apoio das lideranças religiosas e políticas da época, a exemplo de uma matéria publicada logo no dia seguinte ao decreto no Jornal A Manhã:

Em ampla e oportuna “enquete”, A Manhã ouviu representantes de todas as classes sociais. O cardeal D. Jaime Câmara, com a autoridade de sua palavra, falou ao repórter sobre os benefícios que advirão dessas medidas. Também se fizeram ouvir expoentes do espiritismo e do protestantismo. Não foi esquecido, igualmente, o homem do povo que moureja, e que, mais facilmente, é tentado à batota, deixando ali, não raro, o produto de trinta dias de árduo labor. Nesse inquérito que fizemos, e que tão bem compreendido foi pelos que nele depuseram, como de resto será pelos nossos leitores, tivéssemos esse mesmo objetivo para o qual foi feito o decreto de ontem: mostrar que o jogo, efetivamente, perverte o homem e corrompe a sociedade. (1946 apud GUIMARÃES)

Mas não só elogios e felicitações houveram. Como apresentado anteriormente, mesmo de parte da imprensa também houve críticas e dúvidas sobre a decisão tomada, existindo essa dualidade de posicionamentos, contra e a favor da liberação. Até os dias de hoje há uma grande polêmica sobre esse tema, sendo necessário um aprofundamento sobre as razões legais que mantém os jogos proibidos e sopesar os pontos favoráveis e contrários à uma futura possibilidade de legalização, fundamentando-se em dados e análises científicas, com exemplos do Brasil e de outros lugares do mundo.

### **3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DO JOGO NO BRASIL E O EXEMPLO DE PORTUGAL**

Brasil e Portugal por mais de 300 anos tiveram a mesma legislação sobre os jogos de azar, e durante o século XIX e início do século XX mantiveram caminhos muito parecidos no trato com o jogo, no entanto, como veremos adiante, nas últimas décadas passaram a seguir caminhos cada vez mais diferentes.

#### **3.1 A legislação do jogo no Brasil, da permissão à proibição.**

É de comum conhecimento que os jogos de azar são proibidos<sup>38</sup> no Brasil, porém não se sabe ao certo a razão disso, e se de fato a proibição, visto que já foram permitidos, trouxe mais benefícios ou malefícios para o país.

A primeira lei que tratou especificamente do assunto foi a Lei 3.987, de 2 de janeiro de 1920:

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 cobra-la.

§ 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.

---

<sup>38</sup> Excetuando-se as corridas de cavalo em hipódromos ou outros locais que sejam autorizadas e as loterias com autorização prevista em lei.

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

Como se pôde deprender, foi nesse período que começaram a surgir os estabelecimentos que exploravam o jogo no Brasil, porém, com poucas garantias de funcionamento e estabilidade, visto que a liberação do jogo era vista com desconfiança e contrariava a parcela mais conservadora da sociedade.

A situação só começou realmente a mudar após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, especialmente após 1937, quando após um Golpe de Estado inicia-se o Estado Novo e Vargas passa a governar com poderes centralizados e por meio de Decretos-lei. O mesmo simpatizava com a ideia de ter os luxuosos cassinos na Capital Federal e no restante do Brasil, atraindo turistas e gerando grande retorno financeiro aos cofres públicos.

A partir daí tem-se o Decreto-lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938, onde consta em sua ementa que se “Dispõe sôbre o imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos casinos-balneários e dá outras providências”. Ele marca o início da chamada “época de ouro” dos cassinos brasileiros.

Esse Decreto-lei tratava basicamente da autorização e organização dos então chamados cassinos-balneários, locais onde eram permitidas as práticas de determinados tipos de jogos de azar. Também tratava da organização dos novos cargos criados para a fiscalização dos estabelecimentos, de quais seriam as porcentagens de tributos arrecadados e como esses tributos deveriam ser utilizados, como podemos ver nesse artigo do Decreto-lei nº 241/38:

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 à Polícia Civil do Distrito Federal, podendo o prefeito utilizar-se, a seu critério, da de 20 % para subvenções a instituições de assistência social e fomento do turismo.

A partir de então nascem os grandes cassinos no Brasil, funcionando dentro da legalidade e com apoio do Palácio do Catete<sup>39</sup>, e inclusive seu irmão, Benjamim Vargas, tinha participação na construção de cassinos, a exemplo do Cassino da Urca e do Quitandinha, em Petrópolis. (GUIMARÃES, 2013)

---

<sup>39</sup> Onde foi sediado o Poder Executivo de 1897 até 1960, atualmente abriga o Museu da República.

No entanto, anos mais tarde surge o Decreto-lei nº 3.688, de 3 de Outubro de 1941, a Lei das Contravenções Penais, que em seu texto proibida a prática e exploração de jogos de azar, senão vejamos:

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

[...]

**§ 3º Consideram-se, jogos de azar:**

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

[...]

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

[...]

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

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

**d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino. (Grifo nosso)**

Com a vigência da Lei das Contravenções Penais, os cassinos, que tinham sido permitidos e possuíam legislação regulatória própria, ficaram em uma situação no mínimo peculiar, pois poderiam ser enquadrados dentro do Art. 50 da mencionada Lei, o que sem dúvida gerou grande desconforto entre os empresários do ramo, que passaram a pressionar o governo para uma maior especificidade do diploma legal, excluindo assim os cassinos de uma possível ilegalidade e de interpretações prejudiciais da lei.

Por conta disso, no ano seguinte o presidente Getúlio Vargas cria o Decreto-lei nº 4.866, de 23 de Outubro de 1942, que dispunha especificamente sobre a aplicação do Art. 50 da Lei das Contravenções Penais, que dizia: “Artigo único. O disposto no art. 50 do decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, não se aplica aos estabelecimentos licenciados na forma do Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938.” Com isso, novamente os cassinos estavam dentro da lei e a atividade dos jogos de azar pôde continuar sem ser incomodada.

Dando ainda mais detalhamento à permissão da operação de cassinos, o Decreto-lei nº 5.089 é feito com a seguinte redação:

Art. 1º. O disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938, e no Decreto nº 7.418, de 7 de dezembro de 1942, baixado pelo Prefeito do Distrito Federal, aplica-se aos estabelecimentos licenciados nos Estados e instalados em estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas, salvo na parte relativa a impostos e taxas e ao serviço de fiscalização.

Art. 2º. Para o fim previsto no artigo anterior consideram-se estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas as localidades que como tais sejam reconhecidas por despacho do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ouvida, em cada caso, a Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda.

Interessante notar nesse Decreto-lei que o que valia para a capital da República passou a valer também para os demais estados, salvo no que dizia respeito à cobrança de impostos e taxas, que, segundo o Decreto-lei nº 5.192/1943, ficariam sujeitos também à aprovação do Ministro da Justiça e da Divisão de Turismo.

Não havia também uma maneira específica de definir o que era um cassino-balneário, conforme versava o Decreto-lei nº 241/1938, assim como as estâncias, necessitando para serem assim consideradas, seu reconhecimento como tal, o que permitiu que cassinos com diferentes características, tamanhos e tipos de localização se espalhassem pelo Brasil num curto espaço de tempo.

Os cassinos brasileiros foram de um sucesso tamanho que, mesmo com o mundo em guerra e o Brasil envolvido, com recrutamentos de soldados pelo país para serem mandados à Europa, navios sendo afundados no litoral por submarinos alemães, com crises de abastecimento de combustíveis e problemas políticos, ainda assim viveram o seu apogeu na primeira metade da década de 1940, promovendo grandes espetáculos e noitadas, mudando a cara da capital federal e de outras cidades, tirando o Brasil do quase anonimato para ser um dos destinos mais desejados do mundo.

Como já demonstrado, isso incomodava muita gente, que via grande hipocrisia num governo autoritário que pregava a moral e o incentivo ao trabalho, o afastamento dos “maus-costumes”, o racionamento de produtos, mas que compactuava com empreendimentos de tamanha opulência e cujo consumo de produtos e serviços continuava a crescer, locais luxuosíssimos e inacessíveis para a maior parte da população, que não tinha possibilidade mínima de estar dentro de um cassino, a não ser como funcionários.

Com o final da Segunda Guerra Mundial e a vitória dos Aliados, com o retorno de dezenas de milhares de soldados brasileiros para casa, soldados que haviam combatido países com governos ditatoriais, não fazia mais sentido ter um ditador dentro de casa, e com isso Getúlio Vargas foi deposto. Convocadas as eleições para o exercício de 1946-1951, haviam dois candidatos militares, o Brigadeiro Eduardo Gomes, manifestamente conservador e contrário aos cassinos, e o General Eurico Gaspar Dutra, que durante a eleição recebeu apoio de Vargas e de aliados ao antigo presidente, e que sobre o tema dos cassinos silenciara, o que levou, segundo Paixão (2005), a uma oposição dos empresários do ramo a Eduardo Gomes.

O presidente Dutra foi eleito, começando a governar no dia 31 de janeiro de 1946, e surpreendeu após menos de 3 meses depois de empossado decretar, em 30 de abril de 1946 o Decreto-lei nº 9.215, proibindo a prática e a exploração dos jogos de azar em todo o território nacional, conforme adiante exposto:

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

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

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

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

Como demonstrado acima, o novo Decreto-lei revogou os Decretos-lei nº 241/1938, nº 5.089/42 e nº 5.192/1943, já tratados anteriormente, que permitiam e organizavam a atividade dos cassinos e a cobrança de impostos sobre eles.

### **3.2 Consequências da proibição dos estabelecimentos que praticavam jogos**

As milhares de pessoas ligadas ao setor foram pegas completamente de surpresa e desprevenidas, principalmente levando-se em conta que, apesar das críticas corriqueiras aos

jogos de azar e aos cassinos, não havia uma séria ameaça deles fecharem as portas naquele momento, ainda mais com o candidato apoiado por Getúlio tendo vencido as eleições.

A primeira consequência gerada em decorrência da proibição dos jogos de azar e do funcionamento dos cassinos foi o desemprego de dezenas de milhares de pessoas que trabalhavam nos mais de 70 cassinos brasileiros existentes em 1946. Cidades inteiras que dependiam do turismo dos cassinos perderam do dia para a noite grande parte do seu sustento, como podemos ver a cidade de Santos, nesse excerto da Folha da Noite:

Setenta mil pessoas deixaram de chegar a Santos. Setenta mil pessoas que iam aos cassinos jogar. Setenta mil pessoas que movimentavam Santos; que lotavam suas pensões, seus hotéis, seus cafés, seus trens, seus ônibus, seus automóveis. Setenta mil pessoas que justificavam empregos para cerca de oito mil viventes que trabalhavam nos cassinos e que, por força de seu fechamento, se encontram agora desempregados. (1946, apud GUIMARÃES)

Nessa questão havia uma certa garantia dada ainda na Era Vargas, através do Decreto-Lei 5.452/1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que dizia na redação da época:

Art. 486. No caso de paralisação do trabalho motivado originariamente por promulgação de leis ou medidas governamentais que impossibilitem a continuação da respectiva atividade, prevalecerá o pagamento da indenização, a qual, entretanto, ficará a cargo do Governo que tiver a iniciativa do ato que originou a cessação do trabalho.

No entanto, a maneira que o governo achou para não arcar com tal ônus foi através do Decreto-lei nº 9.251 de 11 de maio de 1946, que tratava sobre a situação dos empregados dispensados por conta da proibição dos cassinos. Dizia em seu preâmbulo que os jogos de azar em cassinos e demais locais haviam sido concedidos a título precário, que não era uma atividade de natureza social útil, mas apenas tolerado, considerava que os que trabalhavam nessa área assumiram tal risco por conta da precariedade da autorização, que devido às condições mencionadas o governo não deveria arcar com tal indenização, e que, para que os empregados não ficassem totalmente desamparados, as indenizações deveriam ser arcadas pelas empresas que haviam usufruído dos anos de legalização do jogo, senão vejamos:

Art. 1º Não se aplica aos empregados dos estabelecimentos a que se refere o Decreto-lei nº 9.215, de 30 de Abril de 1946, os quais, em virtude da cessação do jogo, hajam sido dispensados, o disposto no art. 486 da Consolidação das Leis do Trabalho,

assistindo-lhes, porém, haver dos respectivos empregadores uma indenização nos termos dos arts. 478<sup>40</sup> e 497<sup>41</sup> dessa Consolidação.

Fica implícito que o governo fez o que estava ao seu alcance para não ter que arcar com as consequências da proibição dos estabelecimentos que praticavam jogos de azar, especialmente pelo fato de que, como o próprio Decreto-lei menciona, os jogos não eram de natureza social útil ou normalmente admitidos, mas simplesmente eram tolerados.

Vale reforçar que não só quem estava diretamente ligado aos cassinos e estâncias teve sua vida afetada, também quem vivia de atividades relacionadas ao turismo, comércio, prestação de serviços, enfim, diversas pessoas e empresas que possuíam uma relação direta ou indireta com o jogo tiveram suas atividades muito prejudicadas, e grande parcela dessas ficaram sem qualquer amparo.

### **3.3 Análise das razões que levaram à proibição dos jogos de azar**

O preâmbulo do Decreto-lei nº 9.215/46 elenca quais foram as razões que legitimaram a proibição dos jogos:

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; (Grifo nosso)**

Daí podemos fazer muitos questionamentos, pois foi baseado nesses motivos que há mais de 70 anos os jogos de azar e os cassinos foram proibidos no Brasil, e é baseado nessa lei que até os dias atuais os jogos e os estabelecimentos que os praticam continuam proibidos.

---

<sup>40</sup> Art. 478 - A indenização devida pela rescisão de contrato por prazo indeterminado será de 1 (um) mês de remuneração por ano de serviço efetivo, ou por ano e fração igual ou superior a 6 (seis) meses.[...]

É afirmado categoricamente que a repressão aos jogos é um imperativo de consciência universal, ou seja, é algo que teoricamente é um dever, um mandamento comum em todo o mundo, e que em todos os lugares o jogo é combatido e proibido, pois isto está de acordo com a consciência da humanidade.

Logo após, mais afirmações são feitas, dessa vez sobre a legislação penal de todos os chamados povos cultos, que segundo alegado, contém preceitos com intuito de reprimir tais atividades.

No entanto, não se sabe ao certo em quais legislações e em quais preceitos se basearam, especialmente levando-se em conta que a proibição dos jogos de azar e dos estabelecimentos a eles ligados foi repentina, feita em um momento em que se esperava justamente a continuação deles.

Difícilmente haveria tempo hábil, em apenas 3 meses de mandato do presidente Dutra, para que tantas conclusões fossem tiradas e tantas afirmações categóricas fossem feitas a respeito de como os demais países do mundo tratavam o jogo, ainda mais em uma época em que as consultas eram infinitamente mais difíceis, e mesmo com uma sólida equipe de juristas experientes e conhecedores de outras legislações sobre esse tema específico, que há de se convir, não costuma ser o mais pesquisado pelos estudiosos das legislações alienígenas, e com apoio das embaixadas, seria bastante improvável em tão curto espaço de tempo se ter uma conclusão como a que foi afirmada no Decreto-lei nº 9.215/1946, levando ao questionamento sobre a solidez da justificativa de proibição dos jogos.

Mais adiante será apresentado o caso de Portugal, e como esse país se relaciona com os jogos de azar. No entanto, seria um pouco injusto tratar de uma proibição que, embora ainda válida, tenha seus fundamentos na primeira metade do século XX, comparando somente com uma legislação recente, afinal, foram tantas as mudanças que a humanidade passou nesses mais de 70 anos, incluindo a de percepção sobre o jogo, que não poderia se comparar aqui, sobre um mesmo tema, apenas legislações feitas em diferentes épocas, sendo coerente também analisar

---

<sup>41</sup> Art. 497 - Extinguindo-se a empresa, sem a ocorrência de motivo de força maior, ao empregado estável despedido é garantida a indenização por rescisão do contrato por prazo indeterminado, paga em dobro.

legislações feitas no mesmo período que a nossa, averiguando como o legislador estrangeiro contemporâneo da época tratava o jogo.

### 3.4 Legislação sobre os jogos e cassinos em Portugal

No período em que o Brasil sofreu grandes mudanças com respeito aos jogos de azar, a saber, da Era Vargas ao presidente Dutra, Portugal estava também com questões semelhantes sendo tratadas. Lá, tal como aqui, a opinião sobre o jogo de fortuna ou azar, como chamam os portugueses, também passava por uma “crise existencial”, pois de igual maneira era visto por parcela da sociedade como prática deturpadora dos valores da sociedade e da moral.

Naquele país, assim como no Brasil, o jogo foi proibido<sup>42</sup> durante séculos, constando mesmo nas Ordenações Afonsinas, nas Ordenações Manuelinas e nas Ordenações Filipinas, expressas proibições ao jogo, como jogos de dados, casas de tavolagem e jogos de carta, contendo sanções pecuniárias e criminais para quem não respeitasse a lei, indo desde a cobrança de multas até o degredo na África ou açoites públicos.

A legislação portuguesa só mudou mesmo já no século XX, quando passou a tratar dos cassinos através do Decreto nº 14.643 de 3 de dezembro de 1927. O mesmo, além de confirmar que o durante toda a história da legislação portuguesa o jogo fora proibido e reprimido legalmente, prosseguiu como se vê adiante:

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

[...]

**Com a regulamentação que se preparou o Estado procura tirar o máximo de receita do jogo,** deixando bem claras e patentes quais as pessoas que poderão jogar e quais as condições em que tal será permitido.

---

<sup>42</sup> LAUREANO, Abel. Grandes linhas histórico-jurídicas do jogo de fortuna ou azar em Portugal. *Derecho y Cambio Social*. Peru, p. 1-9, out. 2014. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5470248.pdf>> Acesso em 20 maio. 2018.

**E fica ao Governo a certeza de que estão mais acautelados os interesses das famílias e cortadas mais cercas as tam apregoadas nefastas consequências do jôgo com a regulamentação que vai seguir-se do que com o jôgo proibido** pela forma como de há muito tempo o vinha sendo. (Grifo nosso)

Vê-se que o legislador português fez questão de deixar bem claro que após todos os séculos de repressão ao jogo, a mesma não havia surtido efeito, e a lei simplesmente estava sendo ignorada, sendo que o jogo continuava a ser praticado de forma clandestina e as suas consequências eram sentidas pela sociedade, que não arrecadava nada com isso. Tem-se, assim como na lei brasileira, um apelo para a moral, para os ditos “interesses das famílias”, que marca fortemente também o texto legal, ficando assim exposto que o jogo em Portugal também não gozava de afeição por parte do Poder Público, mas apenas era tolerado.

O Decreto nº 14.643/1927 determinava todo o funcionamento dos jogos de fortuna ou azar em Portugal, conforme se pode depreender em seu Artigo 1º: “Os jogos cujos resultados são inteiramente contingentes, não dependendo a perda ou o ganho da perícia, destreza, inteligência ou cálculo do jogador, denominam-se *jogos de fortuna ou azar*.”

Também determinada os locais onde poderiam ser instalados os cassinos, dividindo-os em zonas de jogo permanentes, como na Ilha da Madeira, e zonas de jogo temporárias, como em Sintra.

Ditava ainda como seria feita a concessão da exploração dos jogos para as empresas, direitos e obrigações, dos impostos que seriam arrecadados, dos que deveriam fiscalizar os cassinos e de como os cassinos deveriam ser, especialmente em relação ao seu conforto e estrutura, nos mínimos detalhes, vejamos esse interessante trecho do mencionado Decreto:

Art. 26.º Os casinos jôgo das zonas permanentes são estabelecimentos modelares e sumptuosos, satisfazendo a todos os requisitos de luxo, comodidade e confôrto exigidos pela vida moderna, com rico mobiliário e utensiliagem, obedecendo tanto quanto possível aos tipos arquitetônicos e a motivos decorativos nacionais e devendo constar de:

[...]

Grande *hall*, salões de dança, de restaurantes, de jogos de vaza, de leitura, de fumo, de exposição e conferências, teatro e cinema, tudo com as instalações acessórias indispensáveis e necessárias para garantir o bom funcionamento geral do casino.

O mesmo artigo tratava sobre a necessidade de, anexo ou próximo dos cassinos permanentes, haver hotéis do tipo *Palace* com oferta mínima de 300 quartos, sendo que pelo menos a metade desses deveriam estar ricamente mobiliados e com todos os requintes de luxo.

### **3.4.1 Restrição dos jogos e cassinos em Portugal**

Esse período de regulação dos cassinos em Portugal, onde mesmo com todas as ressalvas feitas pelo governo, que controlava firmemente o jogo lícito, preferindo conviver com o mesmo e perseguir o jogo ilícito, começou a mudar no fim da década de 1940.

Os jogos em Portugal eram permitidos apenas nos cassinos, sendo que os praticados fora deles eram duramente reprimidos, mas apesar disso, em 1948 iniciou-se uma política de restrição aos jogos de azar, uma espécie de poda para restringi-los ao máximo com o objetivo final de não renovar concessões e acabar com a prática do jogo em Portugal.

Através do Decreto-lei n° 36.889/1948 extinguiu-se o Conselho de Administração de Jogos e criou-se, em substituição, o Conselho de Inspeção de Jogos, cargo considerado mais adaptado à nova competência. (NAUD, 1965)

No entanto, mesmo com o claro e expresso objetivo de proibir os jogos de azar e consequentemente os cassinos, o governo português agiu de maneira mais cautelosa do que o governo brasileiro havia feito 2 anos antes, quando, como vimos, proibiu repentinamente os jogos de azar em 1946. Portugal foi pelo caminho menos gravoso, preferindo anunciar que faria isso paulatinamente, vide o preâmbulo do Decreto-lei n° 36.889/1948 abaixo:

Reconhecidos os sérios inconvenientes morais da exploração dos jogos de fortuna ou azar, seria do agrado do Govêrno, em sequência das medidas repressivas que vêm sendo adotadas, pôr termo ao regime vigente ou, pelo menos, transformá-lo radicalmente, aumentando as restrições e agravando o respectivo condicionamento.

Atende-se, porém, às dificuldades que provocaria a rescisão das concessões adjudicadas ao abrigo do Decreto n.º 14.643, de 3 de Dezembro de 1927, e, por outro lado, pondera-se a circunstância de faltarem apenas dez anos para que elas caduquem normalmente.

Assim, o Govêrno limita-se a decretar, para êsse período final um conjunto de providências tendentes a disciplinar melhor a exploração, a sanear o regime de fiscalização e a defender com mais eficiência os interesses do Estado.

[...]

As concessões em Portugal foram dadas com prazo determinado para os cassinos funcionarem, levando somente à dúvida se ao final do mencionado prazo os cassinos teriam a possibilidade de renovar seus contratos e continuar suas atividades, e como vimos, quando esse período de concessão estava no seu estágio final, o governo já tratava de uma forma de não dar prosseguimento nas atividades deles, mas esse posicionamento viria a mudar.

### 3.4.2 Atual legislação portuguesa sobre o jogo

Com a proximidade do final do prazo de concessão dos cassinos e com a vigência do Decreto-lei nº 36.889/1948, tudo se encaminhava para a proibição do jogo em Portugal, porém, em 1958 é redigido o Decreto-lei nº 41.562, que promulgou novo regime para a prática de jogos de fortuna ou azar, que dizia introdutoriamente:

Deste modo, há que rever o problema à luz da experiência adquirida no decurso de trinta anos de regulamentação. **Ainda desta vez, ponderados os diversos aspectos do problema, se reconhece que ao sistema da proibição absoluta, fonte de constantes infrações, será preferível regulamentar a prática do jogo.**

Prevaleceu a noção de que **o turismo internacional tem aspectos particulares que não convém desconhecer, sob pena de prejudicarmos o seu benéfico desenvolvimento**, muito embora cuidemos de velar por que não seja afetada, por uma atitude de transigência que ultrapasse o objetivo, a austeridade do nosso estilo de vida. **Ainda que a atividade do jogo seja moralmente condenável, não se pode optar por um sistema de proibição idêntico àqueles que por tôda parte degeneram na clandestinidade, arrastando, como consequência, o desprestígio da lei.** (1958, apud NAUD, 1965, grifo nosso)

Interessante observar que o legislador português chega à conclusão de que não adiantava proibir o jogo de azar e a atividade dos cassinos, e passa a enxergar uma direta conexão entre eles e o turismo internacional, fato semelhante ao que ocorreu pela Europa a partir do século XVIII e XIX, e mesmo com o Brasil no início do século XX, conforme pudemos analisar no primeiro capítulo deste trabalho.

Conclui que a proibição não evitou antes e que não evitaria que os jogos clandestinos florescessem depois, e que tudo o quanto condenavam no jogo continuaria a existir, sendo que, proibindo, as únicas consequências seriam a perda de turistas, de arrecadação e o desrespeito ao diploma legal, fazendo-o virar letra morta.

Mas é necessário notar algo igualmente relevante, onde mesmo com a regulamentação dos jogos, alterações e acréscimos em relação à antiga lei permissiva dos mesmos, que a questão da moralidade ainda permaneceu firme, considerando-o moralmente condenável, atividade meramente tolerada em virtude dos benefícios econômicos trazidos, e nada mais.

Após esta lei veio o Decreto-Lei n.º 48.912, de 18 de março de 1969, quando o legislador aproveitou o ensejo para proceder à criação de uma nova zona de jogo, além de introduzir uma simplificação formal do regime jurídico do jogo e ainda alguns ajustamentos ou alterações aconselhados pela experiência acumulada. (LAUREANO, 2014)

Tudo isso resultou na atual legislação lusitana sobre o jogo de fortuna ou azar, que foi produzida com base nas experiências adquiridas ao longo de quase um século de ajustes, moldando o funcionamento do jogo no país da maneira mais adequada à sua realidade. O Decreto-lei n.º 422, de 2 de dezembro de 1989, a Lei do Jogo, é o que há de mais recente em Portugal sobre jogos de azar.

Essa Lei traz mudanças em relação às leis anteriores, como, por exemplo, nas localidades dos cassinos permitidos, e nas quantidades, que aumentaram, também regulamenta especificamente o Bingo. Uma perceptível mudança é notada em relação ao fim do uso de questões de moralidade, não estando presente as palavras “moral” ou “moralidade” no texto legal. O foco da lei se dá em questões turísticas, arrecadatórias, de fiscalização e funcionamento dos cassinos.

Percebe-se também a preocupação com a honestidade dos exploradores dos jogos com relação aos seus clientes, e também preocupa-se mais com o mercado, com os lucros, ocupação das salas de jogos, divulgação dos cassinos, aumento do turismo, maior liberdade para o usufruto dos estabelecimentos e controle do jogo, afinal, o mesmo continua a ser permitido exclusivamente nos locais previamente autorizados por lei. Vejamos o sumário do Decreto-Lei n.º 422/1989:

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

Daí que a presente legislação, de interesse e ordem pública, dadas as respectivas incidências sociais, administrativas, penais e tributárias, **haja sido reformulada com vista a instaurar um sistema mais adequado de regulamentação e de controlo da actividade, sem deixar de acautelar a defesa dos direitos constituídos e das legítimas expectativas das actuais concessionárias da exploração de jogos de fortuna ou azar.**

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

Opera-se uma liberalização, de acordo com os princípios constitucionais, nos condicionamentos a que se sujeitam os acessos às salas de jogos de fortuna ou azar, mas, por outro lado, **ao acentuar-se o princípio da reserva de admissão, visa-se melhorar o nível de frequência das salas de jogos e das restantes dependências dos casinos.** (Grifo nosso)

Os jogos continuam podendo ser explorados somente nas zonas de jogo temporárias ou permanentes, com algumas exceções permitidas previamente pelo Estado, assim como os jogos permitidos estão em lista taxativa, mas também, dependendo da situação e aprovação dos órgãos responsáveis, podem ser praticados outros. O imposto incidente sobre o jogo também permanece regulado na lei, e da mesma forma, o direito de explorar o jogo continua reservado ao Estado:

Artigo 9.º

Regime de concessão

1 - O direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado ao Estado.

2 - A exploração de jogos de fortuna ou azar pode ser atribuída mediante concessão a pessoas coletivas privadas, constituídas sob a forma de sociedades anónimas equivalente, com sede num Estado-Membro da União Europeia, ou num Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu que esteja vinculada à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e do combate à fraude e branqueamento de capitais, desde que, no caso de sociedades estrangeiras, tenha sucursal em Portugal.

As entradas nas salas de jogos, onde são praticados os diferentes tipos de jogos presentes nos cassinos, são reguladas da seguinte forma pela mesma lei:

Artigo 35.º

**Acesso às salas de jogos tradicionais**

1 - O acesso às salas de jogos tradicionais é sujeito à obtenção de cartão ou documento equivalente, podendo a concessionária cobrar um preço pela emissão daquele documento cujo valor, único para cada tipo de cartão, deve ser comunicado à Inspeção-Geral

Jogos com oito dias de antecedência.

[...]

Artigo 36.

### **Restrições de acesso**

1 - O acesso às salas de jogos de fortuna ou azar é reservado, devendo o directo serviço de jogos ou a Inspeção-Geral de Jogos recusar a emissão de cartões de entrada ou o acesso aos indivíduos cuja presença nessas salas considerem inconveniente designadamente nos casos do n.º 2 do artigo 29.

**2 - Independentemente do disposto no número anterior, é vedada a entrada nas salas de jogos, designadamente, aos indivíduos:**

- a) Menores de 18 anos;
- b) Incapazes, inabilitados e culpados de falência fraudulenta, desde que não tenham reabilitados;
- c) Membros das Forças Armadas e das corporações paramilitares, de qualquer nacionalidade, quando se apresentem fardados;
- d) Empregados das concessionárias que prestam serviço em salas de jogos, quando em serviço;
- e) Portadores de armas, engenhos ou matérias explosivas e de quaisquer aparelhos de registo e transmissão de dados, de imagem ou de som. (Grifo nosso)

Portugal é um bom exemplo de um país que passou por várias e diferentes etapas no trato com o jogo de azar num intervalo de menos de um século. Um país que até pouco tempo proibia e punia criminalmente a prática do jogo, passou a permiti-lo dentro de alguns limites legais, mas com muitas ressalvas, chegando a quase proibi-lo de novo e, após reconhecer que não seria o melhor caminho proibir o jogo, e preferiu mantê-lo, ainda com as mesmas considerações morais, passando a atualmente permiti-lo de maneira mais abrangente e menos rígida, embora ainda com forte controle estatal, mas deixando de lado amarras morais e religiosas, passando a ver o jogo como uma atividade rentável e positiva para o turismo<sup>43</sup>, além de arrecadatória para os cofres públicos. De algo moralmente condenável o jogo passou a ser visto como entretenimento, atração para o país e fonte de recursos.

---

<sup>43</sup> Segundo o portal lusitano Economia Online, em 2017 o país bateu recorde de turistas, chegando à marca de 20,6 milhão. No Brasil, segundo o G1, o número chegou a pouco mais de 6,5 milhão no mesmo ano.

### 3.5 Situação atual no Brasil - Projeto de Lei do Senado nº 186 de 2014

No campo dos jogos de azar, como foi apresentado, continua em vigor a mesma legislação que data de 1946, proibindo-os com base no artigo 50 da Lei das Contravenções penais, de 1941.

Apesar disso, nunca houve uma aceitação plena da proibição dos jogos de azar e dos empreendimentos que os praticam, especialmente no que tange aos cassinos, visto que já foram permitidos por algum tempo e tiveram grande sucesso.

As discussões atuais questionam especialmente os motivos que levaram e ainda mantém a exploração e prática dos jogos de azar na ilegalidade, além, é claro, de todo o potencial arrecadatório, turístico e outros mais que a regulamentação deles traria.

Neste diapasão, o que há de mais atual é um Projeto de Lei do Senado (PLS), de autoria do Senador Ciro Nogueira, do PP/PI, o PLS nº 186 de 2014, que dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional, define quais são os jogos de azar, como são explorados, autorizações, destinação dos recursos arrecadados, define as infrações administrativas e os crimes em decorrência da violação das regras concernentes à exploração dos jogos de azar. (BRASIL, 2014)

O mencionado Projeto de Lei traz inicialmente em seu texto original:

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.

[...]

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.

Nota-se logo no início desse Projeto de lei uma evidente mudança de tratamento do jogo em relação à atual legislação de 1946. Diferentemente desta última, o novo Projeto justifica a legalização do jogo como “forma de reconhecimento ao seu valor histórico-cultural e à sua finalidade social para o País”, ou seja, o jogo não é visto mais como algo degradante e no máximo aturado, mas sim como sendo relevante e como parte da cultura do Brasil, muda assim completamente de *status* pelo ordenamento jurídico pátrio.

O PLS nº 186/14 também trata de toda a organização e funcionamento dos jogos de azar no Brasil, incluindo considerável atenção aos cassinos, além é claro de outros, como Bingos e o Jogo do Bicho, determinando como se dará a autorização dos mesmos pelo Poder Público:

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.

Dá-se aos estados uma maior autonomia para regular o funcionamento dos estabelecimentos de prática de jogos nos seus respectivos territórios, elencando também as condições, de cunho técnico e fiscal, para que empresas possam explorar essa atividade.

No caso dos cassinos, também é exigido prévio credenciamento pelo Poder Executivo Federal, que poderá ser realizado ou negado, para as pessoas jurídicas interessadas em manter estabelecimentos do gênero, onde somente estas terão a permissão de construir os empreendimentos e gozar da exploração dos jogos permitidos nos cassinos (que possuem rol exemplificativo das modalidades permitidas), como se segue:

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. (Grifo nosso)

O Projeto de Lei, em seu texto original de 38 artigos traz também um capítulo apenas sobre as infrações administrativas e outro a respeito do crime e das penas associadas ao jogo. No fim, revoga toda a legislação contrária já analisada neste trabalho.

Por se tratar ainda de um projeto e por esse ser o texto original como foi apresentado em 2014, é notória a falta de especificidade e a abrangência excessiva de alguns temas, além de outros que não foram tratados ou que não foram tratados da forma como deveriam, especialmente no tocando à arrecadação, fiscalização, penas e questões relacionadas aos cassinos, como características essenciais que estes devem ter.

O projeto recebeu no Senado diversas propostas de emendas sendo parte aceita e outra rejeitada, tendo em 2016 parecer favorável pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), apresentando uma redação um tanto quanto diferente do projeto inicial, definindo para os cassinos, em seu artigo 8º o seguinte:

§4º Cassinos são estabelecimentos comerciais, vinculados a resorts integrados, complexos hoteleiros ou hotéis, onde fica autorizada a prática de determinados jogos de azar, nos termos definidos no regulamento.

Posteriormente, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), recebeu mais algumas propostas de emendas ao texto, sofrendo algumas alterações que são, atualmente, as mais recentes na Lei, datando de 2017. Esta levou em conta uma série de sugestões de diferentes senadores e também de pessoas e associações interessadas na liberação dos jogos de azar, e embora na essência a lei tenha permanecido muito semelhante ao projeto original de 2014, algumas mudanças deixaram-na mais robusta e completa, mas houveram as meramente estéticas.

Uma destas foi a mudança de nome do jogo de azar, que passou a ser chamado de “jogo de fortuna”, mudança de relevância bastante questionável, visto que a terminologia “jogo de azar” já é utilizada no Brasil há tempo suficiente para ter se consolidado de maneira profunda e irreversível no vocabulário nacional, e não é a mudando a nomenclatura que se tornará o jogo diferente do que ele é ou o fará ser mais aceito, pode até ser encarado por parte da população, especialmente a contrária aos jogos, como uma tentativa de ludibriar a sociedade com algo novo e diferente, como se o jogo de azar fosse aquele moralmente errado que foi proibido no passado,

mas o jogo da fortuna não, é algo novo e positivo para a sociedade, que deve ser aceito. Esse é um péssimo vício muito característico de alguns políticos brasileiros, que consegue macular até mesmo ideias interessantes.

Algumas das adaptações ao PLS nº186/14 o fizeram, em boa parcela, mais completo do que o original, quase dobrando seu número de artigos, que dos iniciais 38 passaram a ser 70, sendo alguns deles apenas acrescentando incisos ou dando novas redações a artigos de leis já existentes.

A redação que trata dos cassinos ficou mais específica, dando maiores detalhes sobre o padrão exigido para esse tipo de empreendimento, a saber:

**Art. 27. É permitida, mediante credenciamento junto a órgão a ser designado pelo Poder Executivo Federal, a exploração de jogos de fortuna em cassinos.**

**§ 1º Os cassinos deverão funcionar junto a complexos integrados de lazer construídos especificamente para esse fim.**

§ 2º Os complexos integrados de lazer de que trata o § 1º deverão conter, no mínimo:

I – acomodações hoteleiras de alto padrão;

II – locais para a realização de reuniões e eventos sociais, culturais ou artísticos de grande porte;

III – restaurantes e bares;

IV – centros de compras.

§ 3º O espaço físico ocupado pelo cassino deverá corresponder a no máximo 10% (dez por cento) da área total construída do complexo integrado de lazer. (Grifo nosso)

A exemplo da legislação portuguesa, a nova redação sobre os cassinos no PLS nº 186/2014 passou a exigir que os cassinos deverão estar atrelados a hotéis de alto padrão, dentre outros, incluindo, no nosso caso, centros de compras e locais de grande porte para evento. A ideia de se utilizar apenas 10% do espaço para cassinos dá uma dimensão do tamanho dos empreendimentos que o legislador espera atrair.

No tocante à regulamentação dos jogos de azar, esta caberá ao Poder Executivo Federal, conforme o seguinte artigo:

**Art. 7º Os jogos de fortuna serão regulamentados pelo Poder Executivo Federal e explorados por meio de credenciamento junto ao órgão do Poder Executivo Federal, Estadual ou Distrital competente, observadas as disposições desta Lei e de seus regulamentos.**

§ 1º Compete ao Poder Executivo Federal o controle e a fiscalização dos cassinos e dos jogos explorados sob a modalidade on-line.

§ 2º Os Estados e o Distrito Federal são os responsáveis por fiscalizar os estabelecimentos credenciados para a exploração dos jogos de fortuna no âmbito dos seus respectivos territórios.

Trata ainda do Bingo e das Casas de Bingo, do Jogo do Bicho, do videogame, jogos *on-line*, como as apostas eletrônicas, dentre outros. Define o chamado jogo de fortuna com um rol apenas exemplificativo, deixando aberto para acréscimos futuros.

Traz ainda um capítulo específico sobre a tributação, instituindo a contribuição social sobre os jogos e determinando sua destinação:

Art. 35. Fica instituída a Contribuição Social sobre a receita de concursos de prognósticos devida por aqueles que explorarem os jogos previstos nesta Lei.

§ 1º A base de cálculo da contribuição é o valor da receita bruta auferida em decorrência da exploração dos jogos previstos nessa Lei, abatido do valor destinado à premiação.

[...]

§ 4º Do produto da arrecadação da contribuição a que se refere o caput deste artigo, a União entregará 30% (trinta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal e 30% (trinta por cento) aos Municípios, para serem aplicados, obrigatoriamente, em saúde, previdência e assistência social.

Outra questão interessante trazida nessa atualização do Projeto de Lei foi em relação ao chamado “Jogo Responsável”, que versa especificamente sobre pessoas com patologias relacionadas ao jogo:

Art. 42. A União realizará campanhas educativas a fim de conscientizar a população acerca dos riscos relacionados aos jogos de fortuna e estimulará a formação de grupos de apoio.

Art. 43. Regulamento estabelecerá limites e restrições à propaganda comercial de jogos de fortuna e de estabelecimentos que explorem jogos de fortuna.

Art. 44. Fica vedado o ingresso em estabelecimento que explore jogos de fortuna de pessoa portadora do vício de ludopatia, ou enquanto perdurar sua condição, cujo nome conste de cadastro criado especificamente para este fim.

§1º A inscrição de que trata o caput terá o objetivo único de impedir ou limitar o acesso do cadastrado a apostas nos jogos de que trata esta Lei.

§2º O cadastramento de que trata este artigo só poderá ser feito em razão de atitude compulsiva patológica relativa a jogos.

§3º A inscrição poderá ser feita de forma voluntária, pelo próprio ludopata, ou por ordem judicial em ação promovida nos termos dos arts. 747 e seguintes da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 4º O cadastramento torna o cadastrado incapaz para a prática de qualquer ato relativo a jogos de fortuna em ambiente físico ou virtual, incluindo o ingresso em estabelecimento de apostas com resultado instantâneo, em todo o território nacional.

A ideia é deveras interessante, no entanto incompleta, pois não fala como pretendem fazer tais campanhas e principalmente como incentivar a formação de grupos de viciados no jogo, além da falta de destinação de verbas deste para os tratamentos.

No entanto, o parecer de 2018 do CCJ foi de rejeição pelo Projeto de Lei nº 186/14, utilizando fundamentos relacionados com a impossibilidade de criação de um órgão fiscalizador, visto que é competência do Presidente da República a criação de órgãos com essa função. Falou-se também que a exploração dos jogos de azar incentivam a lavagem de dinheiro, embora posteriormente tenham defendido as loterias públicas como fonte de receita em detrimento dos demais jogos. Teceram críticas também relacionadas ao turismo e principalmente problemas relacionados ao jogo patológico.

Após o requerimento de parlamentares, atualmente seguem aguardando para que o PLS nº 186/14 seja submetido ao exame da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado.

## **4 A NECESSIDADE DE UMA NOVA REGULAMENTAÇÃO PARA OS JOGOS DE AZAR E A RELEVÂNCIA DA SUA EXPLORAÇÃO**

O Brasil adentra pelo século XXI com uma legislação que não condiz mais com a realidade do país, pautada em conceitos jurídicos indeterminados e em uma visão religiosa que não deveria fazer parte da lei de um país que se baseia na laicidade do Estado. Essa proibição tem somente evitado que se explore legalmente uma atividade que tem sido explorada normalmente nas últimas décadas, só que de maneira criminosa e sem qualquer benefício ao Estado, visto que não paga tributos e costuma operar de maneira desonesta, já que não precisa atender a nenhum requisito para explorar seus jogos, podendo fazê-lo de maneira viciada.

### **4.1 A necessidade de revogação da antiquada Lei nº 9.215/1946**

Como depreendemos dos capítulos anteriores, os jogos de azar no Brasil são proibidos desde 1946 por conta do supramencionado Decreto-lei <sup>44</sup>assinado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra. Ficou demonstrado que as razões que levaram a essa proibição foram quase que exclusivamente morais e religiosos.

Não é mais admissível que um país democrático, com preceitos constitucionais lastreados na liberdade, pautado o seu tratamento legal com o jogo com base em moralismo e religiosidade, ainda mais se tratando de um país laico, não faz sentido algum proibir uma pessoa de jogar por causa de uma moral religiosa que não a pertence.

Como foi visto, nenhum argumento técnico foi utilizado, dizendo somente que além da moral e religiosidade do povo brasileiro, outros povos cultos também tratavam de igual forma em suas legislações penais, sem qualquer aprofundamento nessa área.

Nessa área também o tratamento é demasiadamente antiquado, além de hipócrita, pois no artigo 50 do Decreto-lei nº 3.688/1941, a Lei das Contravenções Penais, define quais são

considerados os jogos de azar, excetuando somente as corridas de cavalo em hipódromos ou locais permitidos, e no artigo 51 do mesmo diploma fala das loterias, que em sua essência são jogos de azar, porém proibidas somente as que não têm autorização legal.

É uma enorme contradição um país que trata os jogos de azar como uma contravenção penal explorar loterias e permitir apostas em corridas de cavalo. Dessa forma caem por terra todos os argumentos moralistas e religiosos, não sendo minimamente coerente o Estado praticar o que ele proíbe e condena. Não pode ser considerada séria uma proibição pautada em tamanha hipocrisia.

Pode-se até dizer ironicamente que o Estado mantém a proibição dos jogos para evitar a concorrência, mas isso, como veremos adiante, também não faria sentido, visto que a destinação da arrecadação dos jogos de azar praticados pelas loterias, como seguridade social, educação, saúde, esporte, dentre outros, seriam as mesmas dos cassinos, bingos e jogo do bicho, que possuem um enorme potencial arrecadatário.

É necessário que se comece a pensar, de forma organizada e bem elaborada<sup>45</sup>, em uma nova legislação sobre os jogos de azar, que naturalmente revogue a supracitada lei de 1946, que não encontra mais sustentação no século XXI. A sociedade avançou, o país avançou, não é possível que uma lei tão antiga e deslocada no mundo atual ainda seja responsável por reger um assunto tão relevante.

#### **4.2 A importância de uma nova regulamentação para os jogos e o PLS nº 186/2014**

Como apresentado anteriormente, é preciso que uma nova lei venha substituir o diploma atual sobre jogos de azar no Brasil. Não é mais condizente com nossa sociedade uma lei que utilize argumentos pautados em motivos irrelevantes. Isso tem levado a algumas tentativas de mudanças da legislação, como por exemplo o Projeto de Lei nº 442/1991, que tramita na

---

<sup>44</sup> Não são raros os que argumentam que além das demais pressões de parte da sociedade e da Igreja, a esposa do presidente Dutra, senhora Carmela Dutra, conhecida na história como Dona Santinha, católica fervorosa, teria influenciado muito seu marido a proibir os jogos de azar no Brasil.

<sup>45</sup> Diferentemente do que foi feito com o Decreto-lei nº 9.215/46, que entrou em vigor subitamente e sem qualquer transição ou período de adaptação.

Câmara dos Deputados e versa de maneira muito semelhante ao PLS nº 186/2014, sobre a legalização dos jogos de azar no Brasil.

O Projeto de Lei nº 186/14 é o que há de mais recente no país sobre a regulamentação dos jogos, e, como visto anteriormente, na sua redação mais atual traz uma série de mudanças para essa área, tentando abarcar praticamente todas as modalidades de jogos de azar conhecidas e deixando ainda espaço para que novas sejam incluídas e possam ser também regulamentadas no futuro.

É uma importante ferramenta para o Brasil avançar numa área que está estagnado há tantos anos, e principalmente deixar de lado amarras do passado e regulamentar uma realidade social e cultural do povo brasileiro.

A exemplo da legislação portuguesa, que no início do século XX reconheceu que o jogo é um fato contra o qual de nada adiantam as disposições restritivas, o legislador brasileiro precisa compreender que a proibição dos jogos de azar não acaba e nem impede que o mesmo seja praticado. Eles estão proibidos há mais de 70 anos, e durante todo esse período não se arrecadou absolutamente nada com eles, que nunca deixaram e não deixarão de existir.

É preciso parar de se arcar somente com o ônus do jogo ilegal, que será praticado em larga escala enquanto não houver o jogo legalizado, pois é como uma espécie de reserva de mercado deixada pelo Poder Público para quem pratica o ilícito, e assim sempre terá quem o explore, só que fazendo isso sem dar um único centavo para os cofres públicos e sem nenhum comprometimento com a honestidade, já que esses jogos muitas vezes costumam ser viciados e seus proventos, livres de qualquer tributação, utilizados de maneira escusa.

Faz-se necessário que o que já existe seja regulamentado de acordo com a realidade, e de maneira geral o PLS nº 186/14 atende bem aos requisitos de uma legislação sobre o jogo, levando em conta desde questões de qualidade até a tributação, uso do dinheiro arrecadado, fiscalização e a prevenção das doenças relacionadas aos jogos de azar.

#### 4.2.1 Análise dos argumentos contrários à legalização do jogo no Brasil

Por tudo quanto exposto, fica evidenciado que a legalização do jogo, especialmente em uma sociedade com fortes influências moralistas e religiosas, não será nunca algo fácil, e provavelmente jamais haverá um consenso. Nem mesmo entre os que defendem a regulamentação dos jogos existe um pensamento unitário, com visões sobre o tipo de legislação que deve existir, sobre quais os jogos que devem ser permitidos, quais os locais de exploração, dentre outras coisas.

Entre os que são contrários à exploração dos jogos, ao que se percebe após uma ampla pesquisa é que existem, dentre tantas razões, três principais, não porque sejam mais ou menos importantes que as demais, mas que, talvez por razões históricas e culturais, pelo menos no Brasil são as mais levantadas quando se fala no jogo.

O cidadão brasileiro, com toda razão, já não aguenta mais ouvir falar em crimes, e uma parcela considerável entende que a liberação dos jogos de azar faria com que fatalmente tais jogos se tornassem mais uma ferramenta à disposição dos criminosos, especialmente no que diz respeito à lavagem de dinheiro. É recorrente ver na imprensa jornalistas abordando essa questão em suas matérias, além de existir uma espécie de “aura negativa” em torno de atividades que movimentam muito dinheiro, pois sempre despertam a desconfiança das pessoas, o que é plenamente compreensível num país como o nosso.

Outro ponto relevante, por mais que esse não devesse ser levado em conta, é o lado religioso. Como vimos, a Igreja por séculos condenou o jogo, não só católicos, como protestantes e outras religiões. Até mesmo na proibição dos jogos de azar no Brasil, que levou ao fechamento repentino de dezenas de cassinos pelo país a Igreja teve sua influência, a exemplo até mesmo o arcebispo do Rio de Janeiro, D. Jayme de Barros Câmara, logo quando fora anunciado o decreto de 30 de abril de 1946, que proíbe os jogos de azar até hoje, enviou uma mensagem de felicitações ao presidente Dutra saudando a medida. (GUIMARÃES, 2013)

E derradeiramente, dentre as razões mais faladas, essa talvez seja a mais comum, que trata do jogo patológico, preocupação da mais importante relevância, que infelizmente acaba sendo relativizada e tratada com pouco caso por alguns defensores dos jogos de azar. Geralmente

essas são as razões mais bem fundamentadas, inclusive com bases científicas, e de maneira alguma devem ser desconsideradas numa análise séria sobre a permissão ou continuidade da proibição dos jogos de azar no Brasil.

Mas até que ponto todos esses argumentos contrários são suficientes para uma proibição da operação de cassinos, bingos, jogos *on-line*, Jogo do Bicho, dentre tantas outras modalidades de jogos que hoje se tenta regulamentar? É importante sopesarmos tudo e ver qual o melhor caminho a seguir.

#### **4.2.1.1 A utilização do jogo pelo crime na lavagem de dinheiro**

O crime organizado no Brasil infelizmente chegou a um ponto de desenvolvimento que consegue penetrar em diferentes esferas da sociedade, incluindo do Poder Público, sendo fundamental a existência de ferramentas que possibilitem o seu combate, punição dos envolvidos e principalmente, desincentivo dessa prática nefasta para o Brasil, que todos os anos causa danos irreparáveis à nação.

Em razão disso, e por ser uma prática que envolve muito dinheiro, os jogos de azar são vistos com enorme desconfiança por muitas pessoas, que cansadas de tanta criminalidade e abusos preferem o caminho da proibição, imaginando que assim, mesmo que não sendo a opção mais desejada, conseguirão evitar que um novo problema exista.

Mas o que vemos é justamente o oposto disso. O crime jamais precisou que os jogos fossem liberados por lei para explorarem eles, na verdade, ao colocar os jogos na ilegalidade o Poder Público criou mais um nicho para o crime organizado explorar e auferir lucros livres de tributos.

Segundo o Instituto Jogo Legal, que participa ativamente das discussões parlamentares sobre a legalização dos jogos de azar, estima-se que anualmente no Brasil, perto

de 20 bilhões<sup>46</sup> de reais sejam apostados em jogos ilegais, o que incluem o Jogo do Bicho, máquinas caça-níqueis, bingos e toda sorte de modalidades de jogos *on-line*.

Muito se fala da impossibilidade que seria o controle adequado das atividades dos jogos, e que esse controle ineficiente corroboraria para que crimes como a lavagem de dinheiro fossem praticados. No entanto esse tipo de argumento não encontra bons fundamentos, conforme podemos ver no excerto a seguir:

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

[...]

Portanto, é imperativo que a sociedade discuta a necessidade de legalização dessas modalidades para retirá-las das mãos dos operadores ilegais. O que não é mais possível é que o governo, parlamento e sociedade se omitam na questão da legalização dos jogos de apostas em dinheiro administrado pela iniciativa privada no país. Cabe aos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, discutir a possibilidade de enfrentar a questão da criação de um marco regulatório legal para a atividade do jogo no Brasil, **a exemplo de outros países, que o acolheram no seu sistema jurídico, pois perceberam que existindo demanda “alguém” vai prestar o serviço.** (JOSÉ, 2013, grifo nosso)

Além do exposto, é necessário salientar que defende-se aqui uma exploração responsável e pautada em legislação sólida. Crimes relacionados aos jogos de azar, como lavagem de dinheiro já são tipificados no ordenamento jurídico pátrio, e quem explorasse os jogos para tais fins incorreria na infração penal já prevista.

Para os crimes relacionados especificamente aos jogos de azar, uma legislação sólida pode ser desenvolvida, possivelmente através do robustecimento do PLS nº 186/14, que realmente trata de maneira bastante superficial e branda em relação aos crimes e penas, senão vejamos:

Art. 39. Explorar jogo de fortuna sem credenciamento:

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

<sup>46</sup> Página oficial do Instituto Jogo Legal. Disponível em: <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Noticia/62>> Acesso em 24 maio. 2018.

Art. 40. Fraudar, adulterar ou controlar resultado de jogo de fortuna ou pagar seu prêmio em desacordo com a lei:

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

Art. 41. Permitir a participação de menor de dezoito anos em jogo de fortuna:

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

Talvez mais próxima do que propõe o Projeto de Lei nº 442/91 e apensados, que trata dos crimes e penas da seguinte maneira:

Art. 71. Explorar qualquer espécie e forma de jogo de fortuna, físico ou virtual, inclusive por meio de máquinas ou on line, sem o atendimento dos requisitos desta Lei:

Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

§1º Incorre na mesma pena quem:

I - guarda, vende ou expõe à venda, introduz ou tenta introduzir em circulação qualquer espécie de jogo de fortuna sem a devida autorização;

II – direta ou indiretamente, financia a prática do crime.

§2º Aplica-se a pena em dobro se existe entre os empregados, pessoa menor de dezoito anos.

§3º A pena é aumentada de um terço se o crime for cometido contra menor de dezoito anos, idoso ou ludopata registrado em cadastro oficial de controle.

Art. 72. Fraudar, adulterar ou controlar resultado de qualquer espécie de jogo de fortuna, por qualquer meio ou forma, ou pagar seu prêmio em desacordo com a lei:

Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

§1º Incorre na mesma pena quem, direta ou indiretamente, financia a prática do crime.

§2º Aplica-se a pena em dobro se existe entre os empregados, pessoa menor de dezoito anos.

§3º A pena é aumentada de um terço se o crime for cometido contra menor, idoso ou ludopata registrado em cadastro oficial de controle.

Art. 73. Permitir o ingresso de menor de dezoito anos em recinto destinado a jogo de fortuna:

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

Art. 74. Realizar, permitir ou autorizar, sob qualquer forma, transações financeiras por meio de cartão de crédito, empréstimo ou outra espécie de financiamento com empresas ou sítios eletrônicos estrangeiros na rede mundial de computadores que explorem a atividade de jogos de fortuna:

Pena – reclusão, de quatro a oito anos.

Art. 75. Obstruir ou dificultar por quaisquer meios ou trabalhos do órgão fiscalizador:

Pena - reclusão de um a dois anos, e multa.

O fato é que os crimes relacionados com os jogos de azar, sejam crimes já existentes, sejam crimes novos que possam surgir em razão do descumprimento da legislação sobre o jogo, não ficarão num limbo ou sem regulamentação adequada, até mesmo por essa ser uma das maiores cobranças da sociedade, que jamais aceitaria uma lei sem tais previsões.

No Parecer n° 19 do Senado Federal, que por fim rejeita no CCJ o PLS n° 186/14, o relator, Senador Randolfe Rodrigues, REDE/AP, menciona que “a exploração de jogos de azar incentiva a lavagem de dinheiro”. É necessário lembrar que as principais propostas de regulamentação dos jogos de azar no Brasil, incluindo a mais recente delas, PLS n° 186/14, tratam especificamente de questões tributárias e de fiscalização, além, como já vimos, dos crimes.

Soma-se ainda o fato de que lavar dinheiro em uma atividade que pretende ser aprovada justamente visando a arrecadação para os cofres públicos, atividade essa que é vista com desconfiança por parte da população, imprensa, parlamentares, Ministério Público, Polícia Federal, dentre outros, com certeza não será nada fácil, e muito menos barato. Os jogos de azar sempre atrairão grande atenção de todos os agentes acima mencionados, não interessa a um criminoso investir em algo que é caro, visto que possui em grande parcela fins arrecadatórios pelo Estado, e que atrai muita atenção da coletividade. Quem comete crimes de lavagem de dinheiro tem interesse em ganhar dinheiro de forma ilegal, e não quer holofotes em cima de sua atividade, especialmente quando essa atividade já encontra tantos críticos e acusadores. Quem lava dinheiro o faz da forma mais sorrateira possível, em atividades que chamem o mínimo de atenção.

Mesmo a Operação Lava Jato teve seu início em uma investigação de lavagem de dinheiro em postos de combustíveis e lavandarias, e nem por isso se fala em proibir ambos os estabelecimentos, que, conforme as fundamentações acima, são empreendimentos muito mais propícios para criminosos e muito mais difíceis de controlar, pois estão presentes em grande quantidade e chamam muito menos atenção que um cassino ou bingo, por exemplo.

Cobrar uma firme fiscalização e controle no caso de liberação dos jogos de azar no Brasil se faz absolutamente necessário, mas impedir a exploração de jogos de azar no Brasil com base em argumentos como os demonstrados não tem sentido algum e é bastante inconsistente.

#### 4.2.1.2 Questões morais e religiosas como impeditivos da exploração dos jogos de azar

Essa é uma questão de pouca relevância jurídica e técnica quando falamos de um assunto de tamanha repercussão como a discussão sobre a liberação ou manutenção da proibição dos jogos de azar no Brasil. Sem menosprezar a fé ou crença de cada um, nem questionar os valores religiosos que levam as pessoas a se posicionarem contra ou a favor dos jogos, há de se convir, como exaustivamente já referido anteriormente, que não se pode pautar essa discussão, em pleno 2018, em moralidade religiosa.

E mesmo que nos debates parlamentares ou nas discussões entre os grupos que defendem e os que são contrários aos jogos de azar essa questão religiosa não costuma ser citada, embora possa motivar subjetivamente posicionamentos, devemos recordar que a legislação que proíbe jogos no Brasil até hoje é lastreada em fundamentações religiosas, quando fala no Decreto-lei nº 9.215/46 “que a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro é contrária à prática e à exploração e jogos de azar”.

Novamente, como buscou-se fazer ao longo desta pesquisa, não devemos tratar algo do passado com os olhos da atualidade, mas sim colocarmos uma lente que nos permita ver o passado conforme a realidade da época, e naquele momento, pautar uma Lei em fundamentos também religiosos e morais era algo aceitável, tanto que não foram levantadas grandes críticas àqueles fundamentos, foi considerado aceitável e plausível.

No entanto, é inevitável notar que essa legislação não encontra mais cabimento dentro da sociedade, e em muitos casos nem mesmo dentro da Igreja, onde parcela de seus representantes vê o jogo de maneira distinta daquela de outrora, conforme podemos ver nesse trecho do artigo<sup>47</sup> do Padre Omar Raposo (2013):

---

<sup>47</sup> RAPOSO, Omar. Descanso, júbilo e entretenimento A posição da Igreja em relação aos jogos de azar e ao uso do tempo livre. **Revista Inteligência Empresarial**. n. 37, p.55, Rio de Janeiro: CRIE – Centro de Referência em Inteligência Empresarial da Coppe/UFRJ, 2013. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=29>>. Acesso em: 25 maio. 2018.

Já em relação a jogos puramente de apostas, desvinculados do esporte, o homem também pode estar atrás do entretenimento, da alegria, além do inegável apelo de uma chance de ganhar dinheiro. O jogo no uso do tempo livre apenas como diversão não constitui um vício, e sua ilegalidade no Brasil não está ligada ao moralismo da Igreja. A própria Igreja promove atividades lúdicas em suas quermesses, como jogos, rifas, bingos e brincadeiras. E se jogos menos tradicionais como o bingo são praticados dentro das igrejas, o que falar da ilegalidade de jogos tradicionais de nossa cultura como o Jogo do Bicho? O Jogo do Bicho está nas ruas, e não podemos deixar de levar isso em conta, temos que dialogar com este mundo que fica à margem da legalidade. Devemos buscar nesta atividade “aquilo que une” e não somente “aquilo que afasta”. Este é um trabalho que ainda não foi feito. Devemos essa resposta à sociedade.

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

Visão semelhante também com parte dos protestantes, sendo que a moral religiosa mencionada na Lei de 1946 também os levava em conta. Podemos ver nesse trecho de um Pastor luterano uma forma mais atual da no tratamento com o jogo:

No Brasil, por exemplo, o Jogo do Bicho é ilegal, embora seja praticamente igual ao jogo legal oferecido nas casas lotéricas. Nesse quadro, a Igreja Luterana não se dispõe a fazer oposição a um jogo permitido pelas autoridades governamentais. Como é de se notar, a Igreja caminha *pari passu* com as decisões tomadas no âmbito de Estado, ao mesmo tempo em que não abre mão dos princípios que consolidaram a instituição desde o seu nascimento. (NORONHA, 2013)

Como vimos, nem mesmo questões religiosas hoje poderiam ser utilizadas como fundamentação para manter-se a proibição dos jogos, não só pela laicidade do Estado, mas também pelo fato de a própria religião ter um tratamento diferente com o jogo, numa visão que não o vê mais como um ato de pecado e depravação moral, mas apenas como uma atividade de lazer, que deve ser utilizada como entretenimento da maneira mais saudável possível, como qualquer outra forma de diversão e lazer. Vê-se que a preocupação que antes era proibir e afastar uma atividade que era considerada ruim, agora passa a ser somente a forma responsável e equilibrada com que se aproveita essa atividade, não tendo portanto qualquer cabimento em se manter uma legislação que, além de valores sociais antiquados, possui valores religiosos ultrapassados.

#### 4.2.1.3 O vício como razão para se proibir os jogos de azar

Chegamos finalmente ao que talvez seja o ponto mais debatido quando se fala de proibição e liberação dos jogos de azar e dos estabelecimentos que os exploram, como cassinos e bingos. Diferente dos demais, esse com certeza é o mais palpável dos argumentos contrários ao jogo. Não menosprezando ou diminuindo os anteriores, especialmente no que fala sobre crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, mas até este é mais diluído dentro da sociedade, pois o cidadão pode ter um estabelecimento que lava dinheiro do lado da sua casa e consumir nele cotidianamente sem saber disso. O vício pode ser visto nitidamente, e não afeta só indiretamente as pessoas, mas sim direta e abruptamente.

E além disso, o vício é uma patologia, sendo chamada a sua associação ao jogo de “jogo patológico”, que está incluído na a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), onde consta com o código<sup>48</sup> F63.0.

O vício no jogo é uma questão muito delicada e merece ser tratado com muito respeito e atenção, por razões como as apresentadas a seguir<sup>49</sup>:

Apesar da falta de estudos epidemiológicos nacionais, há evidências do crescimento do número de jogadores patológicos em consonância com o aumento da disponibilidade de jogos de azar no País. Em 1994, o Departamento de Psiquiatria e Psicologia Médica da Universidade Federal de São Paulo criou o Ambulatório de Jogo Patológico do Programa de Orientação a Atendimento a Dependentes. **Em dez anos de atividade, a procura por esse serviço foi muito maior do que a possibilidade de atendimento.** Observou-se que os jogos referidos como desencadeadores do problema acompanharam as mudanças do mercado. Os primeiros pacientes jogavam videopôquer em casas de diversões eletrônicas. Posteriormente, passaram a ser jogadores de bingo e de jogos eletrônicos. Levantamento indicou que um quarto desses jogadores já cometeu ato ilícito relacionado ao jogo, 78% contraíram dívidas, 47% já haviam tido ideação suicida e 14% já haviam feito ao menos uma tentativa de suicídio. **Nesse período, com o aumento de demanda por tratamento, grupos de auto-ajuda surgiram em inúmeros municípios e constatou-se falta de profissionais treinados para atender essa nova demanda.**

**A repercussão do jogo patológico sobre a saúde dos indivíduos no Brasil, ainda não é mensurada de maneira apropriada. Não há estudos suficientes que dêem subsídios para orientar políticas públicas para enfrentar a realidade local, que**

---

<sup>48</sup> Disponível em: <[http://www.medicinanet.com.br/cid10/5458/f630\\_jogo\\_patologico.ht](http://www.medicinanet.com.br/cid10/5458/f630_jogo_patologico.ht)> Acesso em: 25 maio. 2018.

<sup>49</sup> OLIVEIRA, M. P. M. T. de; SILVEIRA, D. X. da; SILVA, M. T. A. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102008000300022&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102008000300022&lng=pt&tlng=pt)> Acesso em: 26 maio. 2018

**pode ser diversa da experiência de outros países. Os dados epidemiológicos sobre jogo patológico, por exemplo, provêm de levantamentos internacionais, não havendo no País estudo de prevalência na população. As informações sobre a população brasileira são escassas, originadas de estudos com jogadores que procuram tratamento.** (Grifo nosso)

No entanto, é relevante notar no excerto acima que o problema não está só no vício, este existe independentemente de haver proibição ou não, caso contrário fosse, não teríamos viciados em jogo no Brasil desde 1946. O problema maior encontra-se na falta de preparo, pesquisa, apoio e investimento na prevenção e tratamento dos viciados em jogo. O que acontece no Brasil hoje é uma proibição na Lei, que coloca os viciados na ilegalidade, e simplesmente ignora-se todo o resto, como se a única obrigação do Estado com a questão do vício fosse proibir o jogo.

Muito se fala que com a regulamentação dos jogos o número de pessoas com problemas de saúde relacionados e ele aumente. De fato, existe a possibilidade de que com a legalização dos jogos de azar no Brasil, o que conseqüentemente os fará muito mais populares, exista um aumento no número de jogadores compulsivos, mas será que o caminho para manter o problema mais controlado é proibindo o jogo?

Se partirmos do princípio de que tudo o que faz mal para determinada parcela dentro de uma sociedade deve ser proibido, que na maioria das vezes é uma parcela mínima, deveremos então banir e tornar ilegal tudo o que de alguma forma pode fazer mal a alguém, a começar pelas bebidas alcoólicas. As vinícolas e cachaçarias deveriam ser fechadas, pois mesmo havendo milhões de pessoas que gostem de degustar um vinho ou uma cachaça em algum momento, existem, e em número bem maior que os ludopatas, aqueles que são alcoólicos, e a simples possibilidade de comprar bebida barata em qualquer esquina os faz piorar de seu vício.

Deveríamos o cigarro, afinal, além de viciante ele causa diversos tipos de doenças, não só para os que fumam, mas também aos que convivem com fumantes. Os problemas decorrentes do cigarro oneram o Estado em quase 57 bilhões<sup>50</sup> de reais todos os anos, provocam enorme dano social e conseqüências que afetam diretamente as pessoas que convivem com pessoas viciadas em cigarros.

---

<sup>50</sup> Dados contidos no *site* Agência Brasil. Disponível em: <  
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-05/tabagismo-custa-r-569-bilhoes-por-ano-ao-brasil>>  
Acesso em: 27 maio. 2018.

Como já amplamente demonstrado, o jogo não foi criado com o objetivo de viciar, mas sim com objetivo de divertir e entreter, como uma forma de lazer e confraternização, obviamente que com o tempo ganhou caráter comercial e se tornou também muito lucrativo para quem os opera, mas ninguém condena a Coca-Cola por isso, que aliás também causa muitos problemas de saúde.

É fato incontestado que o jogo compulsivo é uma patologia que merece ser tratada com muita seriedade, e que pelo mundo existem projetos fantásticos e de suma importância para o tratamento de pessoas viciadas em jogo, como a Irmandade de Jogadores Anônimos, que opera no Brasil desde 1993.

Esse problema de forma alguma pode ser suavizado ou relativizado, defender a liberação do jogo de azar de maneira alguma pode ser confundido com ignorar um problema que afeta inúmeras pessoas no mundo inteiro. No entanto, não se pode também esquecer que o jogo de azar, que é entretenimento, não é uma patologia, o vício sim é uma patologia, e o fato de se proibir a existência do entretenimento não impede e muito menos cura a patologia. O jogo de azar no Brasil é proibido desde 1946, como podem então existir viciados em jogo na casa dos 30 ou 50 anos? Essa proibição em algum momento os impediu de desenvolver e alimentar o seu vício? É claro que não, da mesma maneira que a proibição das bebidas alcoólicas durante a Lei Seca nos Estados Unidos não impediu que alcoólicos se embriagassem diariamente.

Uma pessoa viciada no jogo sabe exatamente onde ela pode jogar, o importante não é focar numa proibição legal que vira letra morta, que só consegue como resultado o desrespeito e desprestígio da lei, sem absolutamente nada resolver. O importante é se focar no tratamento e prevenção do jogo patológico, e isso é plenamente possível com a legalização dos jogos de azar no Brasil.

A própria Irmandade de Jogadores Anônimos, que nasceu nos Estados Unidos, considerada a terra do jogo, é prova de que é possível se realizar um trabalho sério e com excelentes resultados mesmo em lugares nos quais o jogo é legalizado, pois caso contrário fosse, esse tipo de movimento só faria sentido em locais onde o jogo é proibido, mas se pararmos para refletir, também não fariam sentido em locais onde o jogo é proibido, pois em tese, nos locais onde o jogo é proibido não haveriam viciados em jogo.

Jogadores compulsivos existem em todos os lugares, com ou sem proibição do jogo, a diferença é que quando ele é proibido pela lei, ele existe na ilegalidade, e fica muito mais difícil controlá-lo, e ainda mais difícil tratar um jogador compulsivo, já que este, além de reconhecer-se perante sua família e sociedade como um viciado, também precisa assumir-se perante todos como um contraventor.

Problemas relacionados ao jogo sempre irão existir, e visões antagônicas também, se nem mesmo sobre aquecimento global e cuidados com o planeta em que vivemos, algo que é de interesse primordial de toda a humanidade, há consenso, não é sobre o jogo de azar que esse consenso irá existir. Porém, ao invés de focar no jogo, o que deve ser focado é no problema, o vício. A saída é que ambos os lados, defensores e contrários, se unam pela prevenção e tratamento de jogadores compulsivos, desta forma sem dúvida o problema será tratado com muito mais seriedade e profissionalismo, e os resultados serão consideravelmente melhores.

É preciso parar de se demonizar o jogo de azar, pois os lucros deste não dependem de pessoas doentes e viciadas em jogo, da mesma forma que a indústria das bebidas alcoólicas não deve seus rendimentos à pessoas alcoólatras e o *Burger King* não existe por conta de obesos mórbidos que comem compulsivamente. Todas essas indústrias existem por conta de uma rotação de pessoas que vez por outra usufruem dos seus produtos e serviços, e a doença de algumas pessoas, por mais atenção e cuidados que mereça, não deve ser álibi para proibir o usufruto de todas as outras, mas sim deve ser tratada e prevenida de maneiras eficientes e inteligentes, e nunca uma proibição autoritária e pouco fundamentada será uma forma inteligente e eficiente de se combater algo, afinal, se proibição desse certo, no Brasil não haveriam viciados no jogo. Proibição de maneira alguma pode ser o caminho, ainda mais quando se trata de sorte, que como vimos nas primeiras linhas desse trabalho, sempre esteve intrinsecamente ligada com a humanidade.

O que é preciso que ambos os lados compreendam é que essa discussão sobre o vício está sendo feita de forma equivocada. Não pode virar um Vasco e Flamengo, uma disputa que para que um vença o outro necessariamente tem que perder. O vício e os seus efeitos são reais, aconteceram, acontecem e infelizmente deverão continuar acontecendo. Famílias inteiras sofrem com isso, e não é fazendo pouco caso ou diminuindo a importância dessa realidade social que se

conseguirá legalizar o jogo no Brasil. Isso na verdade só acirrará a oposição de quem é contrário por razões de patologia.

Os jogos de azar podem e devem ser legalizados, e parte da arrecadação com seus tributos deve ser destinada ao apoio e prevenção contra o jogo patológico. Pessoas viciadas em jogo precisam parar de serem consideradas contraventoras, e a regulamentação dos jogos de azar, sendo feita de maneira organizada e cuidadosa, levando em conta a realidade do Brasil, pode colaborar para um melhor enfrentamento das patologias relacionadas ao jogo.

### **4.3 Os jogos de azar como fonte de arrecadação aos cofres públicos**

O Brasil perde anualmente considerável quantia de dinheiro por manter os jogos de azar na ilegalidade. Não existe um consenso sobre um valor exato, mas mesmo com as diferenças de estimativas o que se vê é que sempre fica na casa dos bilhões de reais.

Como foi demonstrado, enquanto o jogo permanece proibido de ser explorado legalmente, ele fica praticamente sob um regime de exclusividade dos criminosos, que faturam uma grande monta, sem ter que se preocupar com regras de honestidade ou pagamento de tributos que seriam revertidos para a sociedade.

Só como exemplo, os jogos de azar operados pela Caixa Econômica Federal através de suas loterias, esses permitidos pelo governo, arrecadaram<sup>51</sup> em 2017 quase 14 bilhões de reais, sendo que desse valor, praticamente a metade foi destinada para fins sociais, tais quais a educação, cultura, seguridade social e esportes. Isso sem contar os empregos gerados pelas milhares de casas lotéricas espalhadas pelo Brasil.

---

<sup>51</sup> Loterias da Caixa faturam R\$ 13,88 bi em 2017, 8,14% a mais que em 2016. **Agência Brasil**, Brasília, 4 jan. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-01/loterias-da-caixa-faturam-r-1388-bi-em-2017-814-mais-que-em-2016>>. Acesso em: 27 maio. 2018.

As loterias são um exemplo claro, embora limitado, de como o Brasil pode faturar com a exploração de outros jogos de azar. Mesmo com toda a proibição que os jogos enfrentam, os que são permitidos colocam a Caixa Econômica Federal entre as maiores loterias do planeta.

Isso é prova de que o mercado brasileiro possui enorme potencial ainda a ser explorado, e essa exploração será extremamente benéfica do ponto de vista fiscal, permitindo uma arrecadação ainda superior ao que existe hoje, resultando em mais verbas para destinações sociais, como se segue:

Segundo um estudo realizado pelo Boletim de Notícias Lotéricas (BNL), o jogo ilegal no Brasil movimentava cerca de R\$ 18 bilhões todos os anos – muito mais do que o jogo legalizado. São centenas de milhões de reais que deixam de ser incorporados pela União em forma de impostos. (BONI, 2013)

Viu-se que o jogo vai muito além somente do ato de jogar, existe toda uma estrutura e uma infinidade de possibilidades em torno dos jogos, a exemplo dos cassinos e das estâncias hidrominerais, a construção de *resorts* e grandes estruturas para abrigar espetáculos, restaurantes, eventos empresariais, tudo isso que a presença de cassinos pode trazer, como podemos depreender:

O jogo fiscalizado gera divisas, e pode se tornar importante fonte de renda para diversos segmentos da sociedade, como para o meio artístico e cultural. Cidades com elevada renda per capita, como Petrópolis, do velho Quitandinha, ou Campos do Jordão, por exemplo, em que praticamente inexistente a vida noturna, poderiam criar centros de entretenimento envolvendo música, gastronomia, teatro e cinemas, tudo em torno do jogo, como vemos no exemplo de Las Vegas. Eu, que já estive em Las Vegas diversas vezes, nunca apostei um só dólar. Isso porque ao redor de um centro de jogos criam-se estruturas imensas, e aquela é hoje a cidade que mais recebe grupos para congressos, seminários, workshops e feiras do mundo. Seus hotéis e shopping centers são os maiores do mundo. Com a maior concentração de restaurantes da América do Norte, Las Vegas é hoje a capital da gastronomia nos Estados Unidos. Os teatros fixos para circos e shows representam milhões de dólares em investimentos. Las Vegas mantém o jogo, mas o jogo fez nascer ali uma indústria de turismo familiar sem precedentes na história. Um negócio de bilhões de dólares/ano. Não poderíamos fazer o mesmo em algum lugar deste imenso Brasil? (BONI, 2013)

Além de toda arrecadação que os jogos propriamente ditos possibilitariam, os jogos de azar podem gerar milhares de empregos diretos e indiretos, desde a prestação de serviços, construção civil, transportes, redes hoteleiras, criação de empresas que atendam o novo mercado, enfim, possibilidades não faltam, senão vejamos:

O cassino, propriamente, é um templo do jogo preparado com esmero. Vários setores integram sua cadeia produtiva, a exemplo de arquitetura e design, negócios e finanças, marketing e comunicação, engenharia (produção, instalação e manutenção de

equipamentos), produção de eventos (engenheiros de produção, produtores e gestores culturais, artistas, cenógrafos, técnicos de som, luz, ar refrigerado e outros equipamentos), segurança e vigia, matemática, estatística e probabilidade, programação visual, informática, tecnologia da informação, desenvolvimento de softwares, hospedagem e restaurante. Agora, compare-se essa lista com uma loja de loteria brasileira: sem faltar ao respeito, ela costuma não passar de um retângulo incrustado numa galeria suja sem banheiro público, empregando no máximo duas pessoas (sendo uma o dono), embora tendo de servir pachorrentamente a algumas centenas de pessoas numa fila interminável. Confesso que prefiro a isso o cassino. Ele é mais confortável, mais seguro, mais glamoroso – portanto, com efetivo potencial turístico – sem necessariamente custar mais ao apostador e sem diminuir suas chances de ganho. Nesse sentido, é um importante instrumento de distribuição de renda.

[...]

Vejam, porém, para tirar a cisma, como os cassinos americanos, que tiveram receita bruta de US\$ 37,4 bilhões em 2012, redistribuíram suas receitas principais: US\$ 13,2 bilhões foram para salários e US\$ 8,6 bilhões para impostos diretos sobre jogos. (ASSIS, 2013)

Só com os cassinos e estâncias hidrominerais as possibilidades já seriam grandes, além do fomento do setor do turismo. Em uma parte do Parecer nº 19 da CCJ, o relator afirma que “não é verdade que a liberação de jogos de azar irá fomentar o turismo no Brasil”.

Dizer que os cassinos não fomentariam o turismo internacional no Brasil é uma afirmação sem cabimento ou embasamento algum, quando o histórico dos nossos cassinos mostra exatamente o oposto, mas mesmo que suponhamos que nenhum turista estrangeiro venha ao país por conta dos cassinos e que nossa atividade turística nessa área permaneça a mesma, ganharíamos um potencial de centenas de milhares, até milhões de turistas nacionais que viajam para jogar no exterior, que com o dinheiro gasto para uma viagem a países com cassinos com objetivo de jogar e se divertir, poderiam gastar o mesmo aqui para uma viagem muito melhor, já que não teriam a preocupação de perder dinheiro nas conversões e compras de moedas estrangeiras e nas passagens de avião, muito mais baratas para destinos brasileiros.

Usar o argumento de não permitir cassinos porque não seria relevante para o aumento de turistas de fora do Brasil, mesmo que fosse verdade, seria ainda insustentável para proibi-los, pois num país com quase 210 milhões de pessoas o mercado e a demanda internas já justificam a construção deles. O Brasil não pode ser como um clube de futebol com milhões de torcedores que não usá-los para consumir seus produtos.

O argumento que fala que os cassinos brasileiros atenderiam mais aos próprios brasileiros, como tentativa de justificar que não há razão turística para construí-los, me parece

mais um argumento favorável a construção deles, pois temos a sexta maior população do planeta e um dos maiores mercados consumidores do mundo, com potencial turístico interno ainda colossal.

Colossal pois os investimentos do Brasil em divulgação internacional são pífios, e podem crescer muito mais, atraindo muito mais turistas estrangeiros, especialmente se tiver atrativos como cassinos. Só a título de exemplo, em 2017 o país investiu<sup>52</sup> menos de 20 milhões de dólares em promoção internacional, enquanto isso a Argentina investiu 80 milhões de dólares, o Peru 95 milhões de dólares e a Colômbia 100 milhões de dólares. Todos esses países tiveram aumentos substanciais de turistas estrangeiros, sendo que a Colômbia, país bem menor que o estado do Amazonas, recebeu em 2017 6,5 milhão de turistas, mesma quantidade que o Brasil recebeu em 2016, ano em que sediou os Jogos Olímpicos e Paralímpicos.

Não esqueçamos ainda do Jogo do Bicho, que provavelmente funcionaria de maneira semelhante como as loterias, sendo mais uma possibilidade de apostas, que não precisaria de muito esforço para fazer sucesso, visto que já faz há mais de 120 anos, mesmo com a proibição. Tem-se também os jogos *on-line* e toda sorte de modalidades que fariam a arrecadação subir consideravelmente, conforme as estimativas já apresentadas.

Se pegarmos como exemplo o PLS n° 186/14, que trata dessas modalidades de jogos, a arrecadação dos tributos teria a seguinte destinação:

Art. 33. Do total auferido pela União, ressalvado o disposto no art. 13, em razão da exploração dos jogos de azar, haverá a seguinte destinação:

I – 91% (noventa e três por cento) para a Seguridade Social, conforme disposto na Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991;

II – 3% (três por cento) para o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, conforme disposto na Lei Complementar no 79, de 7 de janeiro de 1994;

III – 2% (dois por cento) para o Departamento de Polícia Federal; e

IV – 2% (dois por cento) para o Fundo Nacional de Cultura – FNC – de que trata a Lei n° 8.313, de 23 de dezembro de 1991; e

V – 2% (dois por cento) para as ações de apoio ao esporte olímpico e paralímpico.

---

<sup>52</sup> Brasil pode perder liderança na América do Sul na recepção de turistas internacionais. **Mercado e eventos**, 23 fev. 2018. Disponível em: <[http://www.mercadoeventos.com.br/\\_destaque\\_/slideshow/brasil-pode-perder-lideranca-na-america-do-sul-na-recepcao-de-turistas-internacionais/](http://www.mercadoeventos.com.br/_destaque_/slideshow/brasil-pode-perder-lideranca-na-america-do-sul-na-recepcao-de-turistas-internacionais/)>. Acesso em: 27 maio. 2018.

Os recursos gerados com a exploração dos jogos impede que haja a necessidade de se onerar ainda mais o contribuinte brasileiro para financiamento de uma série de atividades.

Inserido no contexto sul-americano, onde ainda lideramos em turismo internacional, mesmo com os baixíssimos investimentos na área, vejamos a tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Demonstra a arrecadação com cassinos na América do Sul.

| <b>Mercado de cassinos na América Latina (em milhões (US\$))</b> |              |              |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | <b>2006</b>  | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  | <b>2009</b>  | <b>2010</b>  |
| Argentina  | 1.796        | 1.981        | 2.105        | 2.198        | 2.322        |
| Brasil   | —            | —            | —            | —            | —            |
| Chile  | 22           | 24           | 26           | 234          | 310          |
| Colômbia   | 481          | 521          | 532          | 529          | 526          |
| México   | 284          | 432          | 605          | 638          | 639          |
| Venezuela  | 1            | 1            | 1            | 2            | 3            |
| <b>Total</b>   | <b>2.584</b> | <b>2.959</b> | <b>3.269</b> | <b>3.601</b> | <b>3.800</b> |

Fonte: print screen de tabela da Revista Inteligência Empresarial<sup>53</sup>.

Só com cassinos nossos vizinhos possuem tal renda, com um mercado consumidor muito menor e com menor poder aquisitivo que o brasileiro e ainda recebendo menos turistas, mesmo com o Brasil investindo até cinco vezes menos em promoção internacional, ou seja, ainda com imenso potencial não explorado. Um exemplo é Cingapura, que em 2010 liberou<sup>54</sup> a atividade de cassinos no país, recebendo um investimento de 4,4 bilhão de dólares com complexo que conta com 4 hotéis 5 estrelas, e esperam auferir receitas superiores a 21 bilhões de dólares. No primeiro ano de operação tiveram uma arrecadação superior a 2,8 bilhão de dólares.

Sopesando todos esses pontos e dados, será mesmo que o retorno financeiro com a exploração dos jogos de azar terá pouca relevância? É clarividente que não. O Brasil tem muito a ganhar economicamente com a regulamentação dos jogos de azar. Grandes empresas operadoras de cassinos do mundo estão atentas à discussão e aos projetos de legislação regulamentadora dos

<sup>53</sup> Disponível em: < <http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=29>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

<sup>54</sup> Cingapura inaugura seu primeiro cassino. **Portal G1**, 14 fev. 10. Disponível em: < <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1490341-5602,00.html>>. Acesso em: 28 maio. 2018.

jogos de azar, especialmente o Projeto de Lei do Senado nº 186 de 2014, interessadas em construir grandes empreendimentos no país, o que possibilitaria, como vimos nos dados e estimativas, um aumento substancial da arrecadação para os cofres da União, que são de indispensáveis ao Brasil.

#### **4.3.1 O posicionamento do Brasil comparado ao mundo**

O Brasil hoje faz parte de um seleto grupo de 3 países dentro do G20 (Grupo dos 20), ao lado de Arábia Saudita e Indonésia, que proíbem os jogos de azar. No que diz respeito aos membros da ONU (Organização das Nações Unidas), 75,52% dos seus membros permitem jogos de azar, o Brasil está entre os 24,48% que não legalizara, o jogo.

Esses rankings são vários, e sempre o Brasil costuma estar entre a minoria que proíbe os jogos de azar, a minoria que deixa de arrecadar bilhões em tributos que seriam utilizados em favor da população.

E na maioria dos casos os países que proíbem os jogos são fundamentalistas religiosos ou ditaduras, infelizmente hoje o Brasil além de atrasado em relação aos demais, compartilha uma prática que é comum a países que não são pautados na democracia e na liberdade, algo que não é condizente com a realidade brasileira.

Uma proibição autoritária e baseada em motivos absolutamente descontextualizados com a nossa realidade social, não só a nossa, mas a da maioria dos países do mundo. É irônico pensar que os jogos de azar no Brasil, notadamente a operação de cassinos, foi permitida no Brasil num contexto de um rígido governo ditatorial e centralizador, mas que hoje, numa democracia pautada na liberdade dos seus cidadãos, o Estado aja com mão de ferro nos impedindo de exercer a nossa própria vontade, para algo que é considerado lazer.

A proibição dos jogos de azar no nosso país é antidemocrática, incondizente com um país livre, a democracia republicana brasileira não pode no auge de sua história, quando pela primeira vez vivemos um ciclo de mais de 20 anos sem golpes de estado, mantendo a

---

continuidade de eleições livres e com todos os partidos políticos legalizados, manter componentes da ordem anterior. (SZTAJNBERG, 2013)

Nenhuma das razões apresentadas pelos que defendem a imposição de uma proibição estatal à uma vontade individual dos cidadãos livres é suficiente para manter o jogo na ilegalidade, a meu ver a pergunta correta não seria se devemos liberar ou não os jogos de azar, a pergunta correta seria a seguinte: por qual razão ainda os proibimos?

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi fazer uma minuciosa análise da legislação e do funcionamento dos jogos de azar no Brasil, para compreender ao máximo o relacionamento do brasileiro com o jogo. Pesquisou-se desde a origem até sua chegada e desenvolvimento no Brasil, e como se deu o tratamento ao jogo ao longo dos séculos.

O tratamento dado aos jogos no Brasil variou ao longo dos séculos, mas via de regra sempre houve algum tipo de perseguição e proibição, motivados especialmente por questões morais e religiosas.

Essa realidade mudou um pouco no final do século XIX e principalmente a partir do começo do século XX, e após as regulamentações da exploração de cassinos e estâncias hidrominerais, o país deu um salto quantitativo e qualitativo no turismo e nas atividades culturais. Os cassinos brasileiros não eram apenas locais de jogatina, mas eram também grandes promotores de eventos, revelando grandes talentos da música brasileira para o cenário mundial e trazendo grandes nomes do cenário internacional para se apresentarem diante do público nacional.

Viu-se que os jogos de azar, apesar de condenados por uma fatia conservadora da sociedade, sempre esteve no imaginário e na identidade cultural do brasileiro, que notadamente é um povo muito supersticioso e que gosta de tentar a sorte. Exemplo claro é o Jogo do Bicho, invenção brasileira, que se enraizou profundamente na cultura popular do país.

Desta feita, pode-se depreender que a atual legislação brasileira que trata sobre os jogos de azar, especialmente o Decreto-lei nº 9.215/1946, já nasceu fadada ao fracasso e ao desrespeito. Não há como se proibir algo que faz parte do costume de milhões de pessoas, sendo o preço de deixar os jogos na ilegalidade apenas o desprestígio da lei e a exploração dos jogos na mão de criminosos, ficando o Estado apenas com os ônus do jogo ilegal, e nunca com os bônus que a legalização tem o potencial de trazer.

Além disso, não tem coerência alguma o Brasil repreender atividades relacionadas aos jogos de azar, com uma lei que se baseia em questões morais e religiosas, mas explorar

loterias federais e estaduais com finalidades arrecadatórias para gerar receita para fins sociais, sendo que, como ficou demonstrado ao longo do trabalho, existe uma demanda reprimida colossal no mercado interno e externo para jogar e investir no Brasil, o que geraria bilhões de reais em tributos arrecadados, potencializando muito os investimentos de caráter social.

O Brasil precisa seguir o exemplo de países que passaram por situações muito semelhantes com a nossa, como o caso de Portugal, que concluiu que melhor seria arrecadar com o jogo colocando-o dentro da lei, do que pondo-o na ilegalidade e perder completamente o controle sobre sua exploração.

Problemas relacionados ao jogo sempre existirão, aliás, está longe de ser um problema exclusivo dos jogos de azar questões de lavagem de dinheiro, corrupção e patologias, porém isso não impede que incontáveis coisas com esse potencial sejam permitidas e praticadas no Brasil, enquanto arrecadam tributos, geram empregos e movimentam a economia.

Exemplos no mundo não faltam de países que arrecadam quantias vultuosas com a exploração de jogos de azar nas suas mais variadas modalidades, sendo o Brasil hoje um país isolado, ao lado de países fundamentalistas religiosos e ditaduras cruéis que ainda mantém a proibição dos jogos de azar. Proibir o cidadão de usar seu tempo livre com uma atividade lúdica não é condizente com uma nação livre e democrática.

O Brasil precisa abrir mão da hipocrisia e tratar dos jogos de azar com seriedade, regulamentando tal atividade. Existem projetos hoje que buscam a regulamentação do tema, sendo o mais atual o Projeto de Lei do Senado nº 186/14, que ainda precisam ser melhor trabalhados e desenvolvidos, adaptando-se à realidade brasileira.

Legalizar os jogos é um caminho inevitável e necessário, não como algo tolerado, mas sim como mais uma atividade com enorme potencial turístico, arrecadatório e de lazer opcional para qualquer cidadão que a queira aproveitar. A proibição pode favorecer a muitos, mas com certeza não favorece o Brasil

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Joaquim Maria Machado. **Memórias póstumas de Brás Cubas**. v. 5. CIVITA , Roberto, editor. São Paulo: Abril, 2010. 249 p.

BRASIL. **Código Civil** (2002): Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Institui o Código Civil, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)> Acesso em: 23 Set. 2017.

BRASIL. **Código Penal** (1940): Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)> Acesso em: 27 Set. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 24 Set. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.215**, de 30 de abril de 1946. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9215.htm)> Acesso em: 24 maio. 2018. .

BRASIL. **Lei das Contravenções Penais**: Decreto-lei nº 3.688,3 de outubro de 1941, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm)>. Acesso em: 22 mai. 2018

BRASIL. **Lei nº 3.987**, de 2 de janeiro de 1920, Rio de Janeiro, RJ. Reorganiza os serviços da Saúde Pública. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacao-original-93627-pl.html>>. Acesso em 28 maio. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 186**, de 2014 (do Senado Federal), Brasília, DF. Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805>> Acesso em: 30 maio. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº. 442 de 1991** (da Câmara dos Deputados), Brasília, DF. Dispõe sobre a legalização do jogo do bicho; altera o Decreto-lei nº 3.688, de 1941. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460>>. Acesso em: 20 maio. 2018.

BUENO, Alexei. **O Jogo do Bicho 120 anos de repressão e cultura no Brasil**. Revista Inteligência Empresarial, Rio de Janeiro, n.37, p.37 - 44, 2013. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=38>>. Acesso em: 26 maio. 2018.

CANTON, Ana Maria. **A Rede Lotérica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro\\_redeloterica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_redeloterica.pdf)> Acesso em: 20 maio. 2018.

FREITAS, Mateus Almeida de. **Aspectos históricos e teóricos das loterias**. Dissertação. (Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional - IME) - Instituto de Matemática e Estatística - IME (RG), Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/3604/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Mateus%20Almeida%20de%20Freitas%20-%202013.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

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

LAUREANO, Abel. **Grandes linhas histórico-jurídicas do jogo de fortuna ou azar em Portugal**. 2014. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/74190/2/93064.pdf>> Acesso em: 17 maio. 2018.

MELLATI, Julio Cezar. **Corrida de Toras**. Artigo publicado originalmente na Revista de Atualidade Indígena, Ano I, nº 1, p. 38-45, Brasília: FUNAI, 1976. Disponível em: <<http://www.juliomelatti.pro.br/artigos/a-toras.pdf>>. Acesso em: 11 Abr. 2018.

NAUD, Leda Maria Cardoso. **Jogos de fortuna ou azar : o jogo no Uruguai : o jogo em Portugal : legislação brasileira sobre jogos de azar.** Revista de informação legislativa, v. 2, n. 8, p. 135-192, Brasília: dez. 1965. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180639>>. Acesso em: 21 maio. 2018.

**O tempo livre como ativo econômico: Um jogo entre o lícito e o ilícito.** Revista Inteligência Empresarial. n. 37, p.30, Rio de Janeiro: CRIE – Centro de Referência em Inteligência Empresarial da Coppe/UFRJ, 2013. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=29>>. Acesso em: 30 maio. 2018.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araújo. **Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública.** Revista de Saúde Pública, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102008000300022&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102008000300022&lng=pt&tlng=pt)> Acesso em: 24 maio. 2018.

PACKEL, Edward W. **Mathematics of Games and Gambling.** 2. Ed. Mathematical Association of America. v. 28, p. 1, 2006. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=8w2nHm-sZ-QC>>. Acesso em: 10 Abr. 2018.

PAIXÃO, Dario Luiz Dias. **Hotéis–Cassinos no Brasil: A história do turismo de saúde aliado ao lazer no Brasil. II Fórum Internacional do Turismo do Iguassu.** Foz do Iguazu: Popeno Feira & Eventos, 2008. Disponível em: <<http://festivaldeturismodascataratas.com/wp-content/uploads/2014/01/19.-HOT%C3%89IS-CASSINOS-NO-BRASIL.pdf>> Acesso em: 15 abr. 2018.

PAIXÃO, Dario Luiz Dias; GÂNDARA, J. M. G. **A Legalização dos Cassinos no Brasil: uma análise comparativa das situações governamentais em outros países.** 1999. Monografia. (Graduação em Turismo) - UNIVALI, Itajaí, 1999. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rtva/article/view/1378/1082>>. Acesso em 20 mar. 2018.

PAIXÃO. **HOTÉIS-CASSINOS NO BRASIL: A História do Turismo de Saúde Aliado ao Lazer no Brasil.** 2008. Disponível em:

<http://festivaldeturismodascataratas.com/wp-content/uploads/2014/01/19.-HOT%C3%89IS-CASSINOS-NO-BRASIL.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2018.

PORTUGAL. **Decreto-lei n.º 422**, de 02 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?tabela=leis&artigo\\_id=&nid=242&ficha=101&pagina=&nversao=&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=242&ficha=101&pagina=&nversao=&so_miolo=)>. Acesso em: 16 maio. 2018

PORTUGAL. **Decreto n.º 14.643**, de 3 de dezembro de 1927. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/678719>>. Acesso em: 15 maio. 2018.

SILVA. Alessandro Ventura da. **Contribuição para uma história do jogo no Brasil.** Revista Inteligência Empresarial, Rio de Janeiro, n.37, p.28 - 36, 2013. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/application/assets/uploads/files/RIEMP037.pdf#page=29>>. Acesso em: 23 maio. 2018.

VIEIRA, Antônio Tostes Baêta. **Memórias e histórias e narrativas sobre os cassinos cariocas: um estudo metodológico.** Revista Memorare, v. 1, n. 2, p. 27-48, 2014. Disponível em: <[http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/memorare\\_grupeg/article/view/2383/1693](http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/memorare_grupeg/article/view/2383/1693)> Acesso em: 12 mar. 2018.