

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

PAULO RAFAEL COSTA CARVALHO

**O JOGO DE AZAR NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE SOBRE A SUA POSSÍVEL LEGALIZAÇÃO**

UBERLÂNDIA – MG

2019

PAULO RAFAEL COSTA CARVALHO

**O JOGO DE AZAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE A SUA POSSÍVEL  
LEGALIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora da Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para o recebimento do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Edihermes Marques Coelho

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Edihermes Marques Coelho, UFU/MG

---

Prof. Dr. Karlos, UFU/MG

## Resumo

O trabalho tem como escopo analisar a legislação referente aos jogos de azar no Brasil, de modo a explorar as controvérsias sobre o tema, tendo em vista que se trata de uma prática corriqueira na sociedade, por vezes vista como uma atividade cultural, encontrada nos hábitos de cidadãos brasileiros das mais diversas classes sociais, apesar de se tratar de um ato ilegal diante da lei brasileira. O artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), expressamente determina que as atividades consideradas jogos de azar são atos de contravenção penal. Faz-se necessário, diante de tal contexto, indagar sobre o porquê destas práticas continuarem ocorrendo tão intensamente mesmo que de forma ilegal, além de questionar o motivo pelo qual alguns segmentos da sociedade postulam sua descriminalização, visando analisar os pontos positivos e negativos que tal fator desencadearia no país. Desta forma, a tentativa de chegar a uma conclusão a respeito do assunto se dará por meio da realização de pesquisa qualitativa, que ocorrerá através da análise de instrumentos bibliográficos e documentais. Assim, o presente estudo analisará a forma como é vista a questão dos jogos de azar no Brasil e sua legislação atual, além de discorrer sobre possíveis cenários que poderiam surgir com a legalização dos jogos no país.

Palavras-chave: Jogos de azar. Contravenção. Legalização.

## **ABSTRACT**

The purpose of this work is to analyze Brazil's legislation regarding gambling, looking through its contradictions. Despite being considered a common activity among Brazilian citizens, sometimes even seen as leisure, it is a contravention according to the Penal Code (article 50 of the decree-law number 3.688, October 1941 - Penal Contravention Law). It is necessary to wonder why is it such a regular activity despite being considered a transgression of the law and why do some segments of society insist in defending the legalization of such activities, walking through the pros and cons of this scenery. Nonetheless, the aim is to get to a conclusion by the accomplishment of a qualitative survey, analyzing previous academic works and data. Therefore, this is how the present study intends to discuss the contradiction between gambling as a social activity despite being considered a contravention and the possibilities of legalization in the country.

Key-words: Gambling. Contravention. Legalization.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>HISTÓRIA DOS JOGOS DE AZAR</b>	<b>3</b>
<b>2.1</b>	<b>O surgimento da probabilidade</b>	<b>3</b>
<b>2.2</b>	<b>História dos jogos de azar no Brasil</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>DIFERENÇA ENTRE CRIME E CONTRAVENÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL NA ATUALIDADE</b>	<b>8</b>
<b>4.1</b>	<b>Jogos ilícitos</b>	<b>9</b>
<b>4.2</b>	<b>Jogos tolerados</b>	<b>10</b>
<b>4.3</b>	<b>Jogos lícitos</b>	<b>12</b>
<b>4.4</b>	<b>Jogos de azar mais populares no Brasil</b>	<b>14</b>
<b>4.4.1</b>	<b>Jogo do bicho</b>	<b>14</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Bingo</b>	<b>15</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Máquinas caça-níqueis</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>CONTROLE DOS JOGOS DE AZAR</b>	<b>17</b>
<b>5.1</b>	<b>CONTROLE DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL</b>	<b>18</b>
<b>5.2</b>	<b>O JOGO DE AZAR EM OUTROS PAÍSES</b>	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>PROJETO DE LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR</b>	<b>23</b>
<b>6.1</b>	<b>Propostas do projeto</b>	<b>23</b>
<b>6.2</b>	<b>Pontos positivos do projeto de Lei nº 186/2014</b>	<b>27</b>
<b>6.3</b>	<b>Pontos negativos do Projeto de Lei nº 186/2014</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>30</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>34</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A maioria das pessoas já participaram de uma jogatina onde o fator sorte é determinante para o triunfo daquele que sairá campeão, nos quais se paga um valor para entrar e, ao final do jogo, o vencedor recebe geralmente um prêmio bem mais valioso do que o valor inicial que o mesmo pagou para participar, como acontece, por exemplo, em bingos comunitários que ocorrem em igrejas e até mesmo bolões entre amigos. Mas existe uma grande questão que a maioria das pessoas não sabe responder: A partir de que momento este tipo de prática se torna um ato ilícito? Este será um dos questionamentos em que o presente estudo se empenhará em trazer a resposta.

O modelo de pesquisa que será utilizado na abordagem deste estudo é o da pesquisa qualitativa, uma vez que através da mesma, ocorrerá a busca por resultados através de percepções e análises, descrevendo a complexidade do problema e a interação de variáveis. Serão analisados dados subjetivos do tema, ou seja, aspectos imateriais como opiniões, intenções e comportamentos.<sup>1</sup>

Em relação ao método que será abordado no estudo, será utilizado o método dedutivo. O método dedutivo busca partir de premissas gerais para específicas, por meio do uso do pensamento lógico. Este método consiste em partir da apresentação de argumentos universais com o intuito de buscar conclusões formais.<sup>2</sup>

Quanto aos instrumentos técnicos a serem utilizados na pesquisa, será empregado o uso de técnicas bibliográficas e documentais. Na bibliografia estará incluso o uso de doutrina, legislação, artigos e sites especializados. Já na parte documental, será utilizada legislação seca e decisões jurisprudenciais.

No Brasil, a exploração e prática de jogos de azar é proibida, como deixa explícito o Decreto-Lei nº 9.215<sup>3</sup>. Devido a tal fator, são consideradas atividades ilegais a realização do jogo-do-bicho e o estabelecimento de cassinos em qualquer

---

<sup>1</sup> MORETTI, Isabella. Metodologia de Pesquisa do TCC. Disponível em: <<https://viacarreira.com/metodologia-de-pesquisa-do-tcc>>. Acesso em 1 de junho de 2019.

<sup>2</sup> GUEDES, Ivan Cláudio. Método Dedutivo: Exemplos. Disponível em: <<http://www.icguedes.pro.br/metodo-dedutivo>>. Acesso em 1 de junho de 2019.

<sup>3</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 9.215. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional. 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: 06 de setembro de 2019.

parte do território nacional. Entretanto, existe a prática legalizada de determinados jogos, muito semelhantes aos supracitados, porém não classificados como jogos de azar. Tratam-se de jogos que são realizados em casas lotéricas de forma lícita, uma vez que são propostos pelo próprio Governo Federal através da Caixa Econômica e tem como objetivo reverter os lucros obtidos em investimentos em áreas sociais do país. Alguns exemplos destes determinados jogos são a Mega-Sena, a Timemania e a Lotofácil. É muito comum que algumas pessoas, ao usufruir dos serviços de uma casa lotérica como o pagamento de contas, sejam convidadas pelos funcionários do estabelecimento a participarem de um desses jogos.

A dúvida que muitas vezes fica é a seguinte: Já que existem jogos legalizados e regulamentados, como é o caso das Loterias da Caixa, por que não legalizar os outros jogos que ocorrem no país, mas que ainda são considerados atividades ilícitas? Em busca de tentar responder este questionamento e discorrer sobre os benefícios e malefícios que uma possível legalização dos jogos traria para o país, o presente estudo se iniciará realizando uma análise acerca da evolução histórica dos jogos de azar no mundo e no Brasil, para que possamos entender a dimensão e relevância do tema a ser tratado.

Em sequência, será feita a distinção entre crime e contravenção penal para um melhor entendimento do assunto em questão, uma vez que a exploração de jogos de azar está tipificada na Lei das Contravenções penais, desta forma se tratando especificamente de uma contravenção penal.

Após discorrer sobre o tipo de infração penal a qual se remete à exploração de jogos de azar, será feita a análise sobre como funciona esta atividade no cenário atual do país, definindo quais jogos são proibidos e quais são legalizados, com o objetivo de responder a partir de que momento a prática de um determinado jogo passa a ser considerada um ato ilícito. Depois de analisado o cenário atual da exploração dos jogos de azar no Brasil, será realizado um breve estudo sobre como funciona a regulamentação em relação ao tema em países onde os jogos de azar são atividades legalizadas.

Por fim, será realizado um estudo acerca do Projeto de Lei nº 186 de 2014<sup>4</sup> que propõe a legalização dos jogos de azar, analisando os pontos positivos e negativos

---

<sup>4</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 186 de 2014. 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: 06 de setembro de 2019.

que, caso aprovada a legalização, poderiam acontecer no país, para assim almejar uma conclusão sobre se a aprovação do projeto de lei traria mudanças positivas ou negativas dentro do território nacional.

## **2. HISTÓRIA DOS JOGOS DE AZAR**

Se engana de forma bastante acentuada aquele que pensa que os jogos de azar são uma prática advinda da sociedade moderna. Existem fatos que comprovam que muito antes do surgimento da tecnologia e até mesmo da escrita, o homem já praticava formas de entretenimento nas quais contava com o fator “sorte” para competir e apostar entre seus semelhantes. Um bom exemplo é o milenar jogo do osso, o qual consiste no arremesso de um pedaço de osso de animal e dependendo da posição em que o osso cai, aquele que o arremessou ganha uma determinada pontuação, saindo em vantagem ou desvantagem em relação aos outros competidores que participam do jogo.<sup>5</sup>

A evolução da prática dos jogos de azar está paralelamente ligada a própria evolução da civilização da humanidade. Estudos históricos provam que povos como os sumérios, egípcios e romanos, há milhares de anos, realizavam práticas recorrentes de jogos de azar. Porém, o que levava o apostador a tais práticas não se tratava apenas da competição para ganhar algo de valor financeiro dependendo do seu desempenho, como acontece em grande parte dos jogos de azar que são realizados atualmente na sociedade moderna. Através deste método, eram resolvidas questões como resoluções de disputas por territórios e até mesmo tentativas de prever o futuro.<sup>6</sup>

### **2.1 O surgimento da probabilidade**

Foi com o surgimento da previsão da probabilidade e a sua aplicação no âmbito dos jogos que as práticas neste sentido começaram a se assemelhar aos jogos de azar que temos na atualidade.

---

<sup>5</sup> O que são e como surgiram os jogos de azar? Disponível em: <<https://jogarbingo.com/o-que-sao-e-como-surgiram-os-jogos-de-azar/>>. Acesso em 2 de junho de 2019.

<sup>6</sup> Ibidem.



Um dos precursores das resoluções probabilísticas no âmbito dos jogos de azar, foi o matemático italiano Luca Pacioli. Pacioli foi responsável por criar teorias acerca da seguinte situação: Dois participantes jogam um jogo no qual será considerado ganhador aquele que somar primeiramente um total de seis pontos. Porém, em uma determinada situação dentro de uma partida deste jogo, quando um dos jogadores possuía cinco pontos, enquanto o outro possuía três, o jogo foi interrompido. Neste cenário, como seria dividido o prêmio final? Pacioli propôs que neste tipo de situação, o prêmio deveria ser dividido proporcionalmente à probabilidade de vitória de cada jogador. É basicamente o que ocorre hoje em dia nos jogos de azar modernos, com a pequena diferença de que nos jogos atuais existe uma leve vantagem a favor do cassino, de modo a favorecer sua obtenção de lucro a longo prazo. Desta forma, pode-se observar que a partir desta ideia, o jogo de azar começou a se tornar cada vez mais padronizado, promovendo uma grande oportunidade de lucro para aquele que participa, porém, sem gerar prejuízo para aquele que concede a oportunidade do jogador participar. Esta é a essência básica dos jogos de azar até os dias atuais.<sup>7</sup>

Ao longo do tempo, com a modernização da sociedade, os jogos de azar foram cada vez mais se adaptando e se aperfeiçoando, porém, sempre mantendo a sua popularidade. Os jogos que jogamos atualmente, muitas vezes até mesmo de forma online, como jogos de cartas, roletas e bingos, nada mais são do que tradições que ocorrem desde as sociedades primitivas, porém mais bem elaboradas e de fácil acesso, devido à evolução da tecnologia e da matemática.<sup>8</sup>

## **2.2 História dos jogos de azar no Brasil**

Foi no início do século XIX, mais especificamente no ano de 1808, que se iniciava a história dos jogos de azar no Brasil. Tal fator se deu com a chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro, que trouxe diversos hábitos e costumes para o país, um deles sendo o da prática da jogatina. Desde então, com a evolução

---

<sup>7</sup> O que são e como surgiram os jogos de azar? Disponível em: <<https://jogarbingo.com/o-que-sao-e-como-surgiram-os-jogos-de-azar/>>. Acesso em 2 de junho de 2019.

<sup>8</sup> Ibidem.

política e econômica do país, os jogos foram se adaptando com o contexto social de cada época.<sup>9</sup>

Na própria fase imperial, já se iniciaram certos atos de repressão em relação aos jogos por parte do governo da época, porém, não com o intuito de coibir a prática, mas de reduzir o alto número de locais onde ocorriam tais atividades. Desde que fora estabelecida a prática dos jogos no país, sempre houveram divergências e discussões em relação ao tema. É o exemplo do caso do jogo do bicho. Desde o seu surgimento em 1892 ele é combatido, mesmo que tipificado apenas em 1941 no decreto-lei das contravenções penais.<sup>10</sup>

Após a queda da monarquia e tendo sido estabelecida a proclamação da república, foi na década de vinte que ocorreu pela primeira vez, a liberação da abertura de cassinos no Brasil, durante o governo de Epitácio Pessoa. Porém, na época, a exploração de tais atividades só era permitida em pontos considerados turísticos.<sup>11</sup>

Na década seguinte é que se estabeleceu a chamada “era de ouro” do jogo, que se iniciou com o governo de Getúlio Vargas. Com o objetivo de fomentar o turismo no país, além da grande arrecadação de impostos que traria, Getúlio Vargas flexibilizou bastante a possibilidade de criação de cassinos, assim, tornando cada vez mais acessíveis os jogos, de forma a ganharem mais popularidade.<sup>12</sup>

Durante o governo de Getúlio Vargas, chegaram a funcionar cerca de setenta cassinos no país, empregando mais de cinquenta mil trabalhadores. Dentre eles, existiam cassinos luxuosos e famosos, principalmente no Rio de Janeiro, na época capital do país, como o Copacabana Palace, onde se apresentavam notáveis celebridades da época.<sup>13</sup>

A legalização da exploração dos jogos se deu até o ano de 1946, quando Getúlio Vargas já não governava mais o país. Em tal ano, o então presidente em atividade, Eurico Gaspar Dutra, assinou um decreto que proibiu os jogos de azar no país, argumentando que prejudicavam a moral e os bons costumes, além de irem contra os princípios religiosos que eram bastante pregados por sua esposa Carmela Teles Leite Dutra, conhecida como “Dona Santinha”, que possuía fervorosa formação

---

<sup>9</sup> MASI, Carlo Velho. A proibição do jogo de azar no Brasil. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/432336564/a-proibicao-do-jogo-de-azar-no-brasil>>. Acesso em 2 de junho de 2019.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

católica e defendia ferrenhamente a campanha da igreja contra os ambientes dos cassinos, que eram considerados libidinosos.

Com tal atitude do então presidente, houve um aumento no índice de desemprego do país, uma vez que com o fechamento dos cassinos, os funcionários que ali trabalhavam perderam seus empregos. Muitos continuaram trabalhando de forma clandestina, pelo fato de que não receberam qualquer tipo de indenização e precisavam se sustentar de alguma forma.<sup>14</sup>

Após este período da concretização da proibição dos jogos de azar no Brasil, o país passou por um momento em que a prática recorrente dos jogos continuava presente, porém, de forma clandestina, até o ano de 1993, em que houve uma certa esperança de que os jogos saíssem da ilegalidade com a Lei Zico<sup>15</sup> e o Decreto Regulamentador nº 981/93, que tornaria possível o funcionamento dos Bingos. No entanto, a vigência de tais dispositivos não se perdurou por muito tempo. Uma das dificuldades que tais dispositivos traziam era estabelecer o que era ou não permitido. A dificuldade era grande em diferenciar o bingo de outras espécies de jogos, que não eram previstos como legais pela legislação, desta forma, surgindo margens que resultaram em abusos por parte daqueles que exploravam o jogo.<sup>16</sup>

Devido à desorganização que ocorria no país, o presidente da república na época, Luís Inácio Lula da Silva, sancionou a medida provisória nº 168 de 20 de fevereiro de 2004, que proibiu qualquer prática de jogos de bingo ou de aspecto semelhante.<sup>17</sup>

A questão dos jogos de azar no Brasil é regulamentada até os dias atuais com base na Lei das Contravenções Penais, regulada pelo Decreto-Lei nº 3.688 de 1941. O artigo 50 de tal dispositivo diz:

Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele:  
Pena – prisão simples, de três meses a um ano, e multa, de dois a quinze contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos moveis e objetos de decoração do local.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> FILHO, Luis Carlos Prestes. Teoria das probabilidades no jogo, na ciência e nas políticas públicas. 1ª ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2017. p. 8.

<sup>15</sup> BRASIL. Lei nº 8. 672 de 6 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8672.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8672.htm/)>. Acesso em 06 de setembro de 2019.

<sup>16</sup> FILHO, Luis Carlos Prestes. Teoria das probabilidades no jogo, na ciência e nas políticas públicas. 1ª ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2017. p. 92-93.

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI270900-EI1194,00-MP+proibe+bingos+e+maquinas+cacaniqueis+no+Pais.html>>. Acesso em 2 de junho de 2019.

<sup>18</sup> 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 3 de junho de 2019.

Como é possível observar, o artigo 50 da Lei das Contravenções Penais deixa claro que a exploração de jogos de azar é uma conduta ilícita. Portanto, é proibido que qualquer pessoa mantenha um estabelecimento que explore a prática de jogos não regulamentados, como bingos, jogo do bicho ou máquinas caça-níqueis em qualquer parte do território brasileiro. Porém, apesar de considerado contravenção penal, o jogo de azar continua ocorrendo no país recorrentemente de forma ilegal.<sup>19</sup>

### **3 DIFERENÇA ENTRE CRIME E CONTRAVENÇÃO**

Como foi possível perceber, a questão dos jogos de azar é tratada no Brasil como contravenção penal, ou seja, se encontra tipificada na Lei das Contravenções Penais e não no próprio Código Penal. Desta forma, cabe-se a análise acerca da diferenciação entre crime e contravenção penal.

Tanto o crime quanto a contravenção são considerados infrações penais, por isso o agente que pratica qualquer uma dessas duas modalidades de infração deve ser punido. Quando se pergunta sobre a diferença entre estes dois tipos de infração, a resposta que se tem geralmente é que a gravidade do crime é maior que a gravidade da contravenção. Esta resposta se dá devido à duração da pena, que no caso dos crimes é maior do que no caso das contravenções. A duração máxima que pode ser atingida no caso de cumprimento de pena por crime é de trinta anos, enquanto no caso de cumprimento de pena por contravenção penal, o tempo máximo é de cinco anos.<sup>20</sup>

O Decreto-Lei nº 3.914 de 1941 (Lei de introdução do Código Penal e da Lei das Contravenções Penais)<sup>21</sup> dispõe sobre a definição de crime e contravenção:

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

<sup>19</sup> FILHO, Luis Carlos Prestes. Teoria das probabilidades no jogo, na ciência e nas políticas públicas. 1ª ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2017. p. 95.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86461-cnj-servico-qual-a-diferenca-entre-crime-e-contravencao>>. Acesso em 3 de junho de 2019.

<sup>21</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3914.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3914.htm)>. Acesso em 4 de junho de 2019.

Analisando o conceito básico tanto de crime quanto de contravenção penal, podemos observar suas diferenças, baseando-se em quatro elementos principais, quais sejam, aplicação da lei penal, subjetividade e culpabilidade, tempo de cumprimento das penas e ação penal.<sup>22</sup>

Em relação a aplicação da lei penal, falando-se de crime, a lei penal brasileira se aplica aos crimes cometidos no território nacional, além de se aplicar também a diversos crimes praticados em território estrangeiro, em razão da sua extraterritorialidade, como versam os artigos 5º e 7º do Código Penal. Já em caso de contravenção, a lei brasileira só é aplicável quando praticada em território nacional, conforme art. 2º da Lei das Contravenções Penais.<sup>23</sup>

Falando-se de subjetividade e culpabilidade, em relação aos crimes, estes podem ser dolosos, culposos ou preterdolosos, de acordo com os artigos 18 e 19 do CP. Também são compatíveis com erro de tipo e erro de proibição (art. 20 e 21 do CP). Já no caso da contravenção, basta ação ou omissão voluntária (art. 3º da LCP).<sup>24</sup>

Quanto ao tempo do cumprimento das penas, como exposto anteriormente, em caso de crime a pena máxima é de trinta anos (art. 75 do CP) e em caso de contravenção penal, a pena máxima é de cinco anos.<sup>25</sup>

Por fim, na questão da ação penal, tratando-se de crime, poderá ser pública condicionada ou incondicionada, ou de iniciativa privada (art. 100 do CP). Em caso de contravenção penal, admite-se apenas ação penal pública incondicionada.<sup>26</sup>

Outra diferença que é possível observar entre os dois tipos de infração em questão é em relação à tentativa. Apenas se admite tentativa em caso de crime, não podendo se admitir em caso de contravenção penal.<sup>27</sup>

#### **4 EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL NA ATUALIDADE**

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://drmuryllo.jusbrasil.com.br/artigos/337514134/crime-e-contravencao-penal-semelhancas-e-diferencas>>. Acesso em 23 de agosto de 2019.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86461-cnj-servico-qual-a-diferenca-entre-crime-e-contravencao>>. Acesso em 3 de junho de 2019.

Como já dito anteriormente, o jogo de azar no Brasil é uma atividade tipificada pela legislação como contravenção penal. Mas nem por isso deixa de ser uma prática recorrente no país. Qualquer cidadão brasileiro, se nunca tiver participado, ao menos conhece diversos jogos de azar, ou conhece pessoas que participam. Da mesma forma que é comum constatar a participação de pessoas em jogos oferecidos por loterias legalizadas, bem como em jogos ilegais. Um exemplo bastante recorrente é o caso do jogo do bicho, fortemente inserido na cultura popular. Porém, devido a alguns fatores, incluindo o atraso da legislação em relação ao tema, como citado anteriormente, uma dúvida recorrente que se alastra e gera debates é a seguinte questão: quais, especificamente, são os jogos considerados ilegais? O objetivo desta seção será o de tentar encontrar respostas para este questionamento, examinando os jogos considerados legais e os ilegais, além daqueles que não são tipificados, os considerados tolerados.

#### **4.1 Jogos ilícitos**

O jogo de azar propriamente dito, que é expressamente considerado ilegal no Brasil, é aquele no qual o fator sorte tem total relevância para o resultado desejado para o apostador, ou seja, a habilidade se faz irrelevante neste cenário. Tal questão é regulamentada pelo artigo 50 da Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941) em seu parágrafo 3º:

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

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

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

- a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa;
- b) o hotel ou casa de habitação coletiva, a cujos hóspedes e moradores se proporciona jogo de azar;
- c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realiza jogo de azar;
- d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino.

Em relação a tal questão, Jesus entende que apenas ocorre a ilicitude quando há a concorrência de diversas pessoas na prática, como ocorre no jogo do bicho, bingos e caça níqueis (2004, p. 162). O próprio texto da lei dá a possível interpretação neste sentido, ao explicitar que a conduta se dá ao estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público.

Diante disso, pode-se concluir que o jogo de azar considerado ilícito no Brasil, é todo aquele em que a habilidade do jogador não influencia no resultado, sendo a sorte fator determinante, além de ter como requisito a participação de muitas pessoas em tal atividade, como ocorre em estabelecimentos específicos para isso. É o que ocorre em bingos, jogo do bicho e máquinas caça-níqueis.

#### **4.2 Jogos tolerados**

O jogo considerado tolerado é aquele em que o jogador não depende exclusivamente da sorte, ou seja, sua habilidade interfere no resultado. São jogos que não estão especificados na regulamentação legal, porém, a ordem jurídica não os proíbe. Desta forma, são considerados jogos tolerados, pois não possuem regulamentação específica que os proíbem. São jogos que fazem parte dos costumes e geralmente não trazem tantos malefícios para quem os pratica quando comparados com os jogos de azar que são explicitamente proibidos, o que gera uma aceitação maior. Alguns exemplos são o truco, o dominó e a sinuca. São jogos populares e que muitas vezes envolvem apostas, por vezes ocorrendo até campeonatos, porém não são considerados atividades ilegais.<sup>28</sup>

Um jogo que já gerou algumas discussões neste sentido, mas atualmente não é considerado uma atividade ilegal, é o pôquer. Reconhecido até como esporte pelo Ministério dos Esportes, o pôquer tem ajudado a dar visibilidade aos jogos que não dependem exclusivamente da sorte. A atividade tem amparo na Confederação Brasileira Texas Hold'em (CBTH), além de ser vista como atividade tolerada pela jurisprudência brasileira, por se tratar de um jogo que depende da habilidade do

---

<sup>28</sup> BASÍLIO, Suelen Cristini. Jogos de azar: o Projeto de Lei nº 186/2014 como marco da legalização dos jogos de azar no Brasil. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2172/1/2018SuelenCristiniBasilio.pdf>>. Acesso em 4 de junho de 2019.

jogador, tanto para calcular sua jogada, quanto a própria habilidade comportamental e psicológica frente aos seus adversários.<sup>29</sup> Desta forma, não se encaixa o pôquer na caracterização de jogos de azar que a Lei das Contravenções Penais descreve. Vejamos o seguinte parecer que trata do assunto:

MANDADO DE SEGURANÇA. REALIZAÇÃO DE TORNEIO DE PÔQUER. AUTORIDADE COATORA QUE SE NEGOU A CONCEDER AUTORIZAÇÃO, POR SE TRATAR DE JOGO DE AZAR. JOGO QUE DEPENDE PREPONDERANTEMENTE DAS HABILIDADES DO PARTICIPANTE E NÃO MERAMENTE DA SORTE. MODALIDADE QUE NÃO SE ENQUADRA NO PRECEITO DO ART. 50, § 3º, "A", DO DECRETO 3.688/41. CAMPEONATO, ADEMAIS, QUE VEDA APOSTA OU JOGO A DINHEIRO. JOGO NÃO PROIBIDO. LIMINAR CONFIRMADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. "4.1 - O jogo de pôquer não é jogo de azar, pois não depende -exclusiva ou principalmente da sorte- (DL 3.688/41, art. 50, -a-), norma cujo rumo não pode ser invertido, como se dissesse que de azar é o jogo cujo ganho ou perda não depende exclusiva ou principalmente da habilidade. É o contrário. Diz que pode prevalecer é o fator sorte, e não que deve prevalecer o fator habilidade. 4.2 - No pôquer, o valor real ou fictício das cartas depende da habilidade do jogador, especialmente como observador do comportamento do adversário, às vezes bastante sofisticado, extraindo daí informações, que o leva a concluir se ele está, ou não, blefando. Não por acaso costuma-se dizer que o jogador de pôquer é um blefador. Por sua vez, esse adversário pode estar adotando certos padrões de comportamento, mas arditosamente, isto é, para também blefar. Por exemplo, estando bem, mostra-se inseguro, a fim de o adversário aumentar a aposta, ou, estando mal, mostra-se seguro, confiante, a fim de o adversário desistir. Em suma, é um jogo de matemática e de psicologia comportamental." (TJRS / Mandado de Segurança n. 70025424086, de Porto Alegre, Primeira Câmara Cível, rel. Des. Irineu Mariani, j. 17.12.2008)<sup>30</sup>

No parecer citado, o relator defende a legalidade da realização de um torneio de pôquer, deixando clara diferenciação do jogo citado com o fato do jogo de azar propriamente dito. Ao afirmar que se trata de um jogo de matemática e psicologia comportamental, ressalta que ao falarmos do jogo de pôquer, não estamos falando de um jogo movido aleatoriamente, cujo resultado se dá por forma de sorteio. O sorteio apenas ocorre no momento da entrega das cartas para cada participante. A partir do momento em que as cartas forem entregues, a forma como se dará o resultado da partida é atribuição única e exclusiva do mérito de cada um dos participantes do jogo. Desta forma, podemos ver que o jogo de pôquer exemplifica bem o que são os jogos tolerados pela legislação.

<sup>29</sup> BASÍLIO, Suelen Cristini. Jogos de azar: o Projeto de Lei nº 186/2014 como marco da legalização dos jogos de azar no Brasil. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2172/1/2018SuelenCristiniBasilio.pdf>>. Acesso em 4 de junho de 2019.

<sup>30</sup> Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/ms-afirmando-poquer-legal-brasil.pdf>>. Acesso em 5 de junho de 2019.



Cabe, nesta modalidade de jogos considerados tolerados, citar a questão dos jogos online. Apesar das apostas realizadas de forma online muitas vezes serem feitas em jogos de azar, o fato de serem realizadas pela internet pode fazer com que esta não seja uma prática ilícita. Se um cidadão brasileiro cria um site que promove jogos de azar, esta atitude será considerada ilícita e este indivíduo quem criou e administra o site será responsabilizado e punido de acordo com o que está explícito no artigo 50 da Lei das Contravenções Penais, que afirma que basta o agente explorar ou estabelecer jogo de azar acessível ao público para se configurar contravenção penal. Porém, a Lei não dispõe sobre a questão dos sites de jogos sediados em outros países. Desta forma, a proibição dos jogos de azar deixa uma brecha em relação a questão dos jogos online, visto que diversos brasileiros acessam sites internacionais para a realização de apostas online e esta conduta não pode ser especificada como contravenção penal, uma vez que, por estes sites serem sediados em outros países, seria como se os jogos não estivessem sendo jogados em território nacional. Assim, se uma pessoa aqui no Brasil acessa e participa de jogos em um site de apostas online que é sediado em um país onde os jogos de azar são legalizados, ela não está praticando uma conduta ilícita.<sup>31</sup>

### **4.3 Jogos lícitos**

O jogo considerado lícito, é aquele regulamentado por lei com o objetivo de ter uma utilidade social. Ou seja, ele não é apenas tolerado, mas autorizado e, inclusive, incentivado.<sup>32</sup>

Um grande exemplo de jogos autorizados, são as Loterias da União. São administradas pela Caixa Econômica Federal e tem grande parte dos seus lucros revertidos em fins sociais. Existem diversos jogos nesse sentido, os quais podem-se encontrar em qualquer casa lotérica. São de fácil acesso e qualquer um pode participar.

---

<sup>31</sup> Disponível em: <<https://www.xn--cdigo-de-bnus-blbj.com/a-legalidade-das-apostas-esportivas-no-brasil/>>. Acesso em 5 de junho de 2019.

<sup>32</sup> MORRIS, Amanda Zoe; BARROSO, Lucas Abreu. Direito dos contratos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 387.

Uma modalidade de jogo que está prestes a ser classificada como lícita, são as apostas esportivas. As apostas esportivas por muito tempo foram classificadas como contravenção penal pelo artigo 50 da Lei das Contravenções Penais em seu parágrafo 3º, porém, em dezembro de 2018 foi sancionada pelo presidente Michel Temer a Lei 13.756 que, dentre outras questões, traz a modalidade denominada de apostas de quota fixa, que se tratam de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, nas quais é pré-estabelecido o valor que o apostador pode arrecadar em caso de acerto do prognóstico que o mesmo realizou. Porém, em relação a esta nova legislação, é necessário salientar que a regulamentação do referido dispositivo ainda se encontra pendente. O Ministério da Fazenda ainda não regulamentou o sistema de apostas esportivas no país, podendo realizar tal ato no prazo de dois anos, prorrogáveis por igual período, a contar da data de publicação da lei.<sup>33</sup>

Em relação aos lucros advindos de jogos legalizados, a Caixa Econômica Federal informa, por meio de seu site<sup>34</sup>, o percentual de arrecadação repassado a União, além da forma como é distribuído o investimento nas demais áreas sociais:

Fevereiro - 2019  
 Esporte: R\$ 77.158.000  
 Educação: R\$ 20.976.000  
 Cultura: R\$ 30.203.000  
 Segurança: R\$ 107.756.000  
 Seguridade: R\$ 181.100.000  
 Saúde: R\$ 239.000  
 Fundo Nacional de Apoio à Criança e Adolescente (FNDCA): R\$ 68.000  
 Imposto de renda sobre prêmios pagos: R\$ 58.980.000  
 Total de repasses: R\$ 476.480.000

Desta forma, podemos perceber a diferença do jogo considerado tolerado, em relação ao jogo lícito. O jogo lícito não apenas é tolerado, como também é incentivado, uma vez que é regulamentado por lei e tem seus lucros convertidos para fins sociais. Porém, apesar da licitude, não deixa de ser um jogo onde o fator sorte, e exclusivamente ele, é determinante para o resultado. Não requer técnica nem experiência alguma para jogar na Mega Sena, por exemplo, mas vemos propagandas o tempo todo que procuram incentivar a participação, prometendo uma chance de riqueza repentina, devido à possibilidade de receber uma quantia considerável de

<sup>33</sup> SICA, André. Sancionada a lei que legaliza apostas esportivas no país. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI293320,41046-Sancionada+a+lei+que+legaliza+apostas+esportivas+no+pais>>. Acesso em 6 de junho de 2019.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repasses-sociais/>>. Acesso em 5 de junho de 2019.

dinheiro de forma rápida e simples, sem muito esforço, apenas comprando o possível bilhete premiado.

É muito semelhante com o que acontece em relação aos jogos de azar ilícitos. A diferença é que os jogos ilícitos não são regulamentados. Sendo assim, o Estado não arrecada com sua realização, sendo explicitamente proibidos por lei. Existem projetos para que possam ser regulamentados um dia jogos como bingos e caça-níqueis, de forma a aumentar a arrecadação do Estado e a prática de tais jogos saiam da ilegalidade e passem a ser atividades lícitas.

#### **4.4 Jogos de azar mais populares no Brasil**

Nesta seção serão feitas algumas considerações em relação a alguns dos jogos mais populares que são praticados de forma ilícita em todo o país.

##### **4.4.1 Jogo do bicho**

O jogo do bicho surgiu no Brasil por volta de 1892, criado por João Batista Drummond, proprietário de um grande zoológico do Rio de Janeiro na época. Trata-se de um dos jogos de azar mais populares no país, devido à facilidade para jogá-lo. É como se fosse uma espécie de loteria, onde existe uma lista com vinte e cinco números, cada um representado por um animal diferente. A partir daí, existem diversas formas para o jogador apostar. São sorteados cinco pares de dezenas, relativos a números entre zero e noventa e nove. Cada número dentre estes, é associado a um dos vinte e cinco animais. As apostas se baseiam nisso. Caso um dos números sorteados seja um dos associados ao animal que o jogador apostou, ele receberá uma premiação, de acordo com o valor que apostou, relacionado com a probabilidade de vitória.<sup>35</sup>

O jogo do bicho é expressamente proibido no país. O artigo 50 do Decreto-Lei das Contravenções Penais nº 3.688, de 1941, como já citado, proíbe a exploração de qualquer tipo de jogo de azar. Porém, existe um artigo específico da mesma lei que trata da questão do jogo do bicho. Vejamos o artigo 58 da Lei das Contravenções Penais:

Art. 58. Explorar ou realizar a loteria denominada jogo do bicho, ou praticar qualquer ato relativo à sua realização ou exploração:

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://cassinos.info/dicas/jogo-do-bicho-no-brasil/>>. Acesso em 6 de junho de 2019.

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

Parágrafo único. Incorre na pena de multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis, aquele que participa da loteria, visando a obtenção de prêmio, para si ou para terceiro.

Pode-se dizer que o jogo do bicho é aceito pela sociedade, de forma que a prática é tão tradicional que pessoas das mais diferentes classes sociais desafiam a legislação ao contribuir com o fortalecimento dessa atividade. Apenas no Rio de Janeiro, estima-se que o jogo do bicho gera empregos para mais de cinquenta mil pessoas.<sup>36</sup>

Por vezes aquele que nunca teve contato com o jogo do bicho acaba se indagando sobre o porquê desta prática ilegal ser tão recorrente, se existem tantos jogos lícitos e de fácil acesso nas casas lotéricas. A resposta é bem simples, afinal a probabilidade de vitória é muito maior do que em qualquer jogo lícito que ocorra nas casas lotéricas, tendo em vista o imenso número de ganhadores que ocorre no jogo do bicho todos os dias.

#### **4.4.2 Bingo**

O bingo é outro jogo muito popular que, provavelmente, a maioria das pessoas que nunca participaram do jogo, ao menos o conhece. Trata-se de um jogo onde o participante compra uma ou mais cartelas com diversos números. Diversas bolas enumeradas são sorteadas e aquele que completar primeiro sua cartela, ou seja, tenha os números que constam em sua cartela sorteados, vence o jogo e recebe o prêmio prometido. Grande parte da população conhece e já participou de tal jogo, visto que é muito comum em eventos de igrejas, festas juninas e entidades sociais.

Sempre houve uma grande popularidade do jogo do bingo no Brasil, sendo sempre um dos jogos de azar mais explorados no país independentemente do período de legalidade ou não de tais práticas. Com a proibição dos jogos de azar em 1946, o bingo assim como todos os outros jogos de azar passou a ser uma atividade ilegal. Isto ocorreu até o ano de 1993, no qual ocorreu o advento da Lei Zico nº 8.672/93 e do Decreto Regulamentador nº 981/93, que possibilitou o funcionamento de jogos de bingo e similares no Brasil.

---

<sup>36</sup> FILHO, Luis Carlos Prestes. Teoria das probabilidades no jogo, na ciência e nas políticas públicas. 1ª ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2017. p. 185

O objetivo da Lei Zico era arrecadar recursos para auxiliar o desenvolvimento do esporte e das entidades esportivas, porém, no projeto original da Lei, o jogo de bingo não constava como modalidade de arrecadação de recursos. Com o passar do tempo é que foram adicionadas emendas à referida Lei que propunham a utilização do bingo como fonte de arrecadação de recursos para o fomento do esporte.<sup>37</sup> O artigo 45 do Decreto 981/93 tratava sobre a definição do que seria o bingo:

Art. 45.

(...)

I – BINGO: loteria em que se sorteiam ao acaso números de 1 a 90, mediante sucessivas extrações, até que um ou mais concorrentes atinjam o objetivo previamente determinado, utilizando processo isento de contato humano que assegure integral lisura aos resultados;

II – SORTEIO NUMÉRICO: sorteio de números, tendo por base os resultados da Loteria Federal;

III – BINGO PERMANENTE: a mesma modalidade prevista no inciso I, com autorização para ser aplicada nas condições específicas neste Decreto;

IV – SIMILARES: outras modalidades previamente aprovadas pelas Secretarias da Fazenda das Unidades da Federação, com aplicação restrita na área de atuação da autoridade que as aprovou.<sup>38</sup>

Após o advento da Lei Zico, surgiu a Lei nº 9.615 de 1998 que ficou conhecida como Lei Pelé. Os Bingos continuaram sendo tratados como uma atividade legal de acordo com a Lei Pelé. Porém, o dispositivo que legalizava o estabelecimento de casas de bingo no país foi revogado com a proibição de todos os jogos de azar no país em 2004 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva. Desta forma, o jogo do bingo ficou incluído no artigo 50 da Lei de Contravenções Penais que coíbe a realização de qualquer jogo de azar no território nacional.<sup>39</sup>

#### 4.4.3 Máquinas caça-níqueis

A máquina caça-níquel ou slot machine, assim como o jogo do bicho e o bingo, é uma das formas mais utilizadas no Brasil para a exploração ilegal de jogos de azar. Trata-se de uma máquina que funciona por meio da introdução de moedas ou fichas e gera um resultado que se dá de forma aleatória. Dependendo do resultado, o jogador

<sup>37</sup> FILHO, Luis Carlos Prestes. Teoria das probabilidades no jogo, na ciência e nas políticas públicas. 1ª ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2017. p. 85-87.

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/113098/decreto-981-93>>. Acesso em 7 de junho de 2019.

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI270900-EI1194,00-MP+proibe+bingos+e+maquinas+cacaniqueis+no+Pais.html>>. Acesso em 2 de junho de 2019.

tem a chance de receber uma premiação em dinheiro muito maior do que a quantia que utilizou para apostar. Tal tipo de máquina é vista geralmente em bares, podendo ser encontrada também em outros tipos de lugares como boates, casas de jogos, lanchonetes e outros tipos de comércio, porém é expressamente ilegal o mantimento desse tipo de aparato em qualquer estabelecimento, visto que a exploração de máquinas caça-níqueis no Brasil é considerada contravenção penal.

A popularidade da utilização de máquinas caça-níqueis se dá pelo fato de que estes aparelhos são geralmente leves e de fácil manuseio. Tal fato explica o porquê de ser tão comum vermos notícias de apreensões deste tipo de máquinas em todo o país. A gravidade que a facilidade de obtenção e manuseio deste tipo de aparelho traz, como ocorre também na atividade de outros jogos de azar, é a questão da propensão a prática de outros crimes ligados a esta atividade, como a lavagem de dinheiro. Existem grandes discussões acerca deste assunto que tem o intuito de propor que a atividade de exploração das máquinas caça níqueis tenha penas mais severas, de forma a conceber tal atividade menos como mera contravenção penal do que como crime, independentemente de que praticada de forma simples, sem ligação a outras atividades criminosas.<sup>40</sup>

Enquanto as máquinas caça-níqueis forem proibidas, a luta contra o estabelecimento destas máquinas em todo o país será constante. Todos os dias são colocadas em prática operações policiais com o intuito de realizar a apreensão destas máquinas nos mais variados tipos de estabelecimentos. Estima-se que foram apreendidas vinte e um mil duzentos e onze máquinas caça-níqueis apenas no ano de 2013 no Brasil.<sup>41</sup>

## **5 CONTROLE DOS JOGOS DE AZAR**

Independentemente da legalidade ou não da exploração dos jogos de azar, este tipo de atividade deve receber regulamentação específica, de forma que ocorra um controle em torno de tal fator. Neste capítulo será realizada uma análise acerca

---

<sup>40</sup> MÁXIMO, Wellton. Jogo do bicho e exploração de caça-níquel passam a ser crimes de lavagem de dinheiro e penas podem ser mais rígidas. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/07/10/jogo-do-bicho-e-exploracao-de-caca-niquel-passam-a-ser-crimes-de-lavagem-de-dinheiro-e-penas-podem-ser-mais-rigiditas.htm>>. Acesso em 7 de junho de 2019.

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Biblioteca>>. Acesso em: 8 de junho de 2019.

de como ocorre o controle dos jogos de azar no Brasil, além de observar também como estas atividades são controladas em países onde os jogos são legalizados.

### 5.1 CONTROLE DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

Como relatado anteriormente, a exploração dos jogos de azar no Brasil é considerada uma atividade ilícita. Constantemente donos de estabelecimentos que exploram jogos de azar são presos e em todas as semanas saem notícias em jornais sobre máquinas caça-níqueis apreendidas. Porém, o controle da exploração dos jogos de azar ainda se demonstra pouco eficiente, uma vez que o funcionamento deste tipo de atividade continua muito constante em todo o país, sendo que em alguns casos as autoridades têm feito vista grossa neste sentido. Isto se dá pelo fato de que alguns estados do Brasil passam por uma grave crise na segurança pública. Entretanto, este não é o único motivo.<sup>42</sup>

Alguns magistrados têm entendido que a atividade da exploração dos jogos de azar não deve ser vista como contravenção penal, uma vez que tal questão se trata de uma proibição ultrapassada e que não condiz com a realidade dos dias atuais. Eles entendem que a proibição de tal atividade fere princípios constitucionais, como a liberdade individual. Assim têm entendido parte do judiciário do Rio Grande do Sul, estado onde a ocorrência de práticas de jogo de azar é muito grande.<sup>43</sup>

Em relação ao tema em questão, a Turma Recursal Criminal dos Juizados Especiais do Estado do Rio Grande do Sul interpôs um marcante recurso em face do Ministério Público do estado, questionando uma sentença que condenou o réu por prática de jogo do bicho. Segue a ementa do julgado:

JOGOS DE AZAR. EXPLORAÇÃO DO JOGO DO BICHO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. 1- Caso em que apreendidos com o réu, em decorrência de cumprimento de mandado de busca e apreensão, registros de apostas e objetos utilizados na exploração do jogo do bicho. 2- A exploração de jogos de azar é conduta inserida no âmbito das liberdades individuais, enquanto direito constitucional intocável. Os fundamentos da proibição que embasaram o Decreto-Lei 9.215/46 não se coadunam com a principiologia constitucional vigente, que autoriza o controle da constitucionalidade em seus três aspectos: evidência, justificabilidade e intensidade. Ofensa, ainda, ao princípio da proporcionalidade e da lesividade,

<sup>42</sup> Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/grupo-de-investigacao/noticia/2017/04/sem-repressao-policial-24-horas-por-dia-como-funciona-o-negocio-dos-caca-niqueis-em-porto-alegre-cj9zyw41m032i01tb6vvj64eh.html>>. Acesso em 8 de junho de 2019.

<sup>43</sup> Ibidem.

que veda tanto a proteção insuficiente como a criminalização sem ofensividade. Por outro lado, é legítima a opção estatal, no plano administrativo, de não tornar legal a atividade, sem que tal opção alcance a esfera penal. RECURSO PROVIDO. (Recurso Crime Nº 71008136566, Turma Recursal Criminal, Turmas Recursais, Relator: Luis Gustavo Zanella Piccinin, Julgado em 28/01/2019).<sup>44</sup>

No recurso em questão, podemos observar a tendência citada anteriormente sobre os magistrados do Rio Grande do Sul entenderem que a criminalização da prática de jogos de azar se dá de maneira ultrapassada. Na jurisprudência citada, é possível observar que o relator utilizou viés constitucional para sua argumentação em defesa da legalidade da prática em questão, utilizando argumentos que vão desde a aplicação do princípio da proporcionalidade até a minimização da lesividade do bem jurídico tutelado.<sup>45</sup>

Outro fator que cabe ser analisado em relação à forma de controle ou à falta dele em relação aos jogos de azar no país é a questão da vulnerabilidade dos exploradores do jogo, pelo fato de se encontrarem realizando atividades criminosas. Muitos dos exploradores desse ramo sofrem com ameaças e extorsões vindas de organizações criminosas, que se aproveitam da situação para intimidar bicheiros, donos de bingos e caça-níqueis, com o objetivo de retirar parte do lucro que estes recebem, de forma que os mesmos não encontram formas de defesa deste tipo de extorsão, uma vez que também se encontram realizando atividades ilícitas.<sup>46</sup>

## 5.2 O JOGO DE AZAR EM OUTROS PAÍSES

Os jogos de azar são práticas milenares que ocorrem desde que o ser humano vive em sociedade. Desta forma, muitos países no mundo já os consideram atividades lícitas e que arrecadam bastante recursos. Não se trata de uma questão debatida apenas no Brasil, mas no mundo todo. É um tema que gera grandes divergências e, independentemente de legalizado ou não, um consenso que pode ser considerado universal é o de que essa prática sempre existirá e sempre ocorrerá em grande escala.

<sup>44</sup> Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/721883157/recurso-crime-rc-71008452005-rs?ref=serp>>. Acesso em 9 de junho de 2019.

<sup>45</sup> Disponível em: <<https://rodrigoreisadvogados.com.br/exploracao-dos-jogos-de-azar-o-novo-entendimento-das-turmas-recursais-criminais-do-rio-grande-do-sul/>>. Acesso em 9 de junho de 2019.

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2017/12/onda-de-ataques-marca-quebra-de-alianca-entre-faccoes-e-exploradores-de-jogos-de-azar-cjaoj8ssb013p01mkh7jndu0l.html>>. Acesso em 10 de junho de 2019.



Por ser um tema tão amplo, cabe-se uma análise acerca de como é tratado o jogo de azar em alguns países onde é legalizado.

Alguns países na América do Sul têm boa parte de sua renda anual advinda da exploração dos jogos de azar. Este fator serve como incentivo para que o Brasil diante da crise econômica que tem assolado o país ultimamente, observe com atenção a possibilidade da legalização dos jogos, visto que nossos países vizinhos vêm tendo êxito em arrecadar lucros consideráveis advindos da exploração dos jogos de azar nos últimos anos. Será demonstrada uma breve análise sobre como funciona a regulamentação da prática dos jogos de azar em alguns destes países.

Na Argentina cada província da nação se responsabiliza pela sua própria regulamentação em relação a fiscalização dos jogos, que são legalizados em todo o território do país, gerando milhões por ano como renda para o Estado, além de gerar emprego para cerca de cento e cinquenta mil pessoas.<sup>47</sup>

Já no Peru primeiramente foi elaborada e efetivada uma regulamentação para os jogos de azar e depois foram criadas regras para repressão e controle. O jogo tem total controle por parte do governo, que possui um sistema ligado a conexão online com todas as máquinas de jogos de azar que funcionam no país, de forma a garantir uma atividade legal e com chances mínimas de falhas.<sup>48</sup>

No Chile os caça-níqueis são de grande popularidade no país. A legislação que estabelece o funcionamento destes aparelhos está vigente desde 1995. Tais equipamentos apenas podem funcionar dentro de cassinos, sendo que, qualquer máquina que funcione fora do espaço apropriado para tal fim é considerada ilegal.<sup>49</sup>

No Paraguai funcionam de forma legalizada cassinos, jogos eletrônicos, loterias, bingos, rifas e corridas de cavalos. Qualquer credenciamento para exploração de jogos de azar no país deve passar pela comissão nacional de jogos de azar, instituída como forma de organizar a operação de jogos no país. Vejamos o que diz o artigo 2º da Lei 1.016/1997 do Paraguai que estabelece o regime jurídico para exploração de jogos de azar no país:

Artículo 2º: Toda modalidad de juego, apuesta o participación en los mismos, deberá realizarse de conformidad con un reglamento de juegos que será dictado por la Comisión Nacional de Juegos de Azar y que contendrá, además

<sup>47</sup> Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/mundo/2017/4/18/negocio-jogos-azar-argentina-gera-19500-milhes-1984.html>>. Acesso em 10 de junho de 2019.

<sup>48</sup> Disponível em: <<http://www.bnldata.com.br/jogo-no-peru-e-um-modelo-ser-observado-pelo-brasil/>>. Acesso em 11 de junho de 2019.

<sup>49</sup> Disponível em: <<https://g3newswire.com/chile-new-guidelines-chile-define-gambling-machines/>>. Acesso em 11 de junho de 2019.

de las condiciones de los premios instituidos, los descuentos que incidirán sobre los mismos.<sup>50</sup>

O Uruguai é um país onde é bastante tradicional a prática de apostas em jogos de azar, além de ter um forte turismo voltado para este aspecto, inclusive atraindo muitos turistas brasileiros por conta da forte exploração dos jogos. O país vem sempre investindo neste aspecto para que o mercado dos jogos de azar continue forte e atrativo. Nos últimos anos a prática de jogos de azar no país teve um crescimento significativo. A explicação para este crescimento também se dá pelo fato de que ocorreu a proibição no país de sites de jogos online. Desta forma, evita-se que os cidadãos do país acessem sites estrangeiros fortalecendo o mercado local de jogos de azar.<sup>51</sup>

É possível observar que a legalização dos jogos de azar nos países próximos ao Brasil tem trazido benefícios para os mesmos e hoje é uma importante forma de renda para a economia destas nações. Porém, a questão dos jogos de azar não é debatida apenas na América do Sul, mas no mundo todo. Na Europa, também existem muitos países que tratam desta questão como uma atividade lícita e que gera uma grande fonte de renda. Como os países europeus muitas vezes são vistos como países desenvolvidos e exemplos a serem seguidos, cabe analisarmos como funciona a regulamentação dos jogos de azar em alguns destes países.

Em Portugal existem três modalidades de jogos de azar legalizadas que são definidas como cassinos, bingos e jogos sociais do Estado. Cada uma destas modalidades possui legislação específica que define como ocorrerá o funcionamento e a fiscalização das atividades. O país é muito popular em relação as apostas online, que são regularizadas desde 2015.<sup>52</sup>

Na Alemanha é obrigatório possuir autorização para explorar jogos de azar, inclusive havendo pena prevista no Código Penal alemão para aquele que organiza qualquer tipo de jogo sem autorização do governo, com exceção apenas para apostas em corridas de cavalos.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Disponível em: <[http://www.impuestospy.com/Leyes/Ley%201016\\_97.php](http://www.impuestospy.com/Leyes/Ley%201016_97.php)>. Acesso em 12 de junho de 2019.

<sup>51</sup> Disponível em: <<https://g3newswire.com/uruguay-gaming-uruguay-rise-2017/>>. Acesso em 12 de junho de 2019.

<sup>52</sup> Disponível em: <<http://www.bookmaker-news.net/casa-apostas/legislacao/como-se-encontra-a-lei-dos-jogos-de-azar-pelo-mundo.htm>>. Acesso em 13 de junho de 2019.

<sup>53</sup> Ibidem.

A Inglaterra possui uma tradição muito grande em relação aos jogos de azar, de forma que legalizou tal prática. Os impostos sobre a realização de apostas e ganhos é relativamente baixo, sendo de apenas três por cento, enquanto em outros países geralmente este percentual é maior.<sup>54</sup>

Na Bélgica, assim como na Alemanha, é obrigatória autorização para explorar o setor. Em 1999 foi criada uma lei no país que proíbe a realização de qualquer jogo de azar fora de ambientes de cassinos, salas de jogo e bares.<sup>55</sup>

A Espanha contém um mercado muito forte no setor dos jogos de azar, lucrando bastante tanto com jogos presenciais quanto em jogos online. Em 2012 foi criada uma lei específica para tratar do tema. Antes da lei ser implantada, a média apostadores em jogos de azar no país era de duzentos mil jogadores. Após a implementação da lei, esta média subiu para um milhão.<sup>56</sup>

A França possui um forte mercado online de jogos de azar desde 2010. Porém, este mercado apenas considera o pôquer online, as apostas em corridas de cavalos e apostas esportivas. O cidadão francês que pretende apostar em máquinas caça-níqueis e outros jogos de cassino no país deve se deslocar a um ambiente físico de jogos, não podendo realizar tal atividade online.<sup>57</sup>

Tendo em vista este breve resumo acerca de como são regularizados os jogos de azar em alguns países europeus que os consideram atividades legais, é possível perceber que apesar da legalização, a regulamentação é rígida. Outra análise importante de se fazer é em relação a alguns países fora do continente Europeu que também consideram a prática de jogos de azar uma atividade legalizada.

O Canadá tem um grande mercado de jogos de azar desde os anos 70 e cada província gera de forma quase autônoma a legislação de jogos de azar.<sup>58</sup> Nos Estados Unidos os cassinos são autorizados há bastante tempo, porém desde 2006 são proibidas transações bancárias para sites de jogos de azar. A única exceção é o pôquer online, porém, mesmo assim possuindo rígidas normas em relação aos sites que disponibilizam o serviço do pôquer.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Disponível em: <<http://www.bookmaker-news.net/casa-apostas/legislacao/como-se-encontra-a-lei-dos-jogos-de-azar-pelo-mundo.htm>>. Acesso em 13 de junho de 2019.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Ibidem.

Na China o único lugar onde é permitida a prática de jogos de azar é na ilha de Macau. Tal atividade é regulamentada através de um estatuto administrativo especial. Por tal fator, Macau tornou-se um grande centro de exploração de jogos de azar, sendo chamada por muitos de “Las Vegas do oriente”.<sup>60</sup>

Desta forma, fica claro que não apenas na Europa, mas em qualquer lugar do mundo em que os jogos de azar são legalizados, tal legalização não é feita de forma desorganizada, mas sim, de uma forma que gere recursos para o país, porém mediante uma legislação que evite brechas para que ocorra a exploração dos jogos ligada a atividades criminosas.

## **6 PROJETO DE LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR**

O projeto de Lei nº 186/2014 é um projeto proposto pelo Senador Ciro Nogueira, que trata de uma possível regulamentação da exploração dos jogos de azar em todo o território nacional. O projeto define desde quais seriam especificamente os jogos de azar legalizados e como se dariam a sua exploração, até a destinação dos recursos arrecadados. Também discorre sobre as infrações administrativas e dos crimes decorrentes da violação das regras acerca da exploração dos jogos.<sup>61</sup>

Em 2018 o projeto havia sido rejeitado pela CCJ, porém, em abril de 2019 foi desarquivado. A situação atual do projeto é “Pronto para deliberação do Plenário. Aguardando inclusão em Ordem do Dia. Discussão, em turno único”.<sup>62</sup>

Nesta seção serão analisados os principais pontos tratados pelo projeto, assim como os fatores positivos e negativos que uma possível legalização poderia vir a acarretar.

### **6.1 Propostas do projeto**

<sup>60</sup> Disponível em: <<http://www.bookmaker-news.net/casa-apostas/legislacao/como-se-encontra-a-lei-dos-jogos-de-azar-pelo-mundo.htm>>. Acesso em 13 de junho de 2019.

<sup>61</sup> BASÍLIO, Suelen Cristini. Jogos de azar: o Projeto de Lei nº 186/2014 como marco da legalização dos jogos de azar no Brasil. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2172/1/2018SuellenCristiniBasilio.pdf>>. Acesso em 4 de junho de 2019.

<sup>62</sup> Disponível em: <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Noticia/254>>. Acesso em 14 de junho de 2019.

Neste tópico será abordado um resumo em relação aos principais pontos previstos no Projeto de Lei 186/2014.

De acordo com as propostas previstas no projeto, tanto os jogos feitos de forma presencial quanto online, serão regularizados e permitidos. Dentre tais jogos estão incluídos o jogo do bicho, bingo, jogos de cassino e apostas esportivas.<sup>63</sup> O artigo 3º elenca os tipos de jogos que serão englobados em caso de aprovação do Projeto de Lei:

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.<sup>64</sup>

Qualquer empresa que tiver interesse em explorar jogos de azar terá a obrigação de comprovar regularidade fiscal e idoneidade financeira. Deverá possuir registro a pessoa jurídica que pretende exercer legalmente suas atividades nesse âmbito.<sup>65</sup>

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.  
 Através da realização de um processo seletivo público é que serão selecionados os estabelecimentos considerados aptos a comportarem um casino.<sup>66</sup>

O jogador que tiver o interesse de entrar em um estabelecimento que contenha exploração de jogos de azar, deverá apresentar documento de identificação. Desta forma, ocorrerá o controle das pessoas que entram nos estabelecimentos, proibindo a entrada de menores de dezoito anos, ficando sujeito a pena de detenção e multa aquele que não realizou as devidas medidas necessárias em caso de ocorrência da

<sup>63</sup> Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2019/4/3/senado-desarquivou-pl-1862014-lei-do-jogos-de-azar-pode-ser-votada-no-plenario-12236.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

<sup>64</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=3464753>>. Acesso em 16 de junho de 2019.

<sup>65</sup> Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2019/4/3/senado-desarquivou-pl-1862014-lei-do-jogos-de-azar-pode-ser-votada-no-plenario-12236.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

<sup>66</sup> Ibidem.

entrada de um menor neste tipo de estabelecimento<sup>67</sup>: “Art. 32 Permitir o ingresso de menor de dezoito anos em recinto destinado a jogo de azar: Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.”<sup>68</sup>

O dever de fiscalizar os cassinos e as apostas online ficará por conta do governo, enquanto estabelecimentos credenciados, como casas de bingo, por exemplo, ficarão por conta da fiscalização dos estados e Distrito Federal.<sup>69</sup>

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.<sup>70</sup>

Qualquer empresa que deixar de cumprir exigências dos órgãos de fiscalização sofrerá punição de multa que poderá variar de dez mil a quinhentos mil reais, podendo até perder a autorização para a exploração de jogos de azar. O dinheiro arrecadado destas multas será revertido em investimentos em segurança pública.<sup>71</sup>

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

I – advertência;

II – multa simples;

III – multa diária;

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

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

VI – cancelamento de autorização.<sup>72</sup>

Aquele que adulterar o resultado de jogos ficará sujeito a receber uma punição de seis meses a dois anos de detenção e será multado. Também será sujeito a detenção e multa, o empresário que explorar jogo sem credenciamento concedido

<sup>67</sup> Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2019/4/3/senado-desarquivou-pl-1862014-lei-do-jogos-de-azar-pode-ser-votada-no-plenario-12236.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

<sup>68</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=3464753>>. Acesso em 16 de junho de 2019.

<sup>69</sup> Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2019/4/3/senado-desarquivou-pl-1862014-lei-do-jogos-de-azar-pode-ser-votada-no-plenario-12236.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

<sup>70</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=3464753>>. Acesso em 16 de junho de 2019.

<sup>71</sup> Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2019/4/3/senado-desarquivou-pl-1862014-lei-do-jogos-de-azar-pode-ser-votada-no-plenario-12236.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

<sup>72</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=3464753>>. Acesso em 16 de junho de 2019.

pelo governo, além daqueles que permitirem que menores de dezoito anos participem de apostas.<sup>73</sup>

Art. 30 Explorar jogo de azar sem autorização legal: Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.

Art. 31 Fraudar, adulterar ou controlar resultado de jogo de azar ou pagar seu prêmio em desacordo com a lei: Pena – detenção, de seis meses a dois anos, e multa.<sup>74</sup>

Os cassinos oferecerão jogos de cartas, jogos eletrônicos e roletas. Deverão funcionar sempre junto a complexos que possuam hotéis, centros de compras, bares, restaurantes e salões de festas. O governo federal escolherá regiões apontadas pelos estados, onde serão abertos cassinos com o intuito de incentivar o turismo.<sup>75</sup>

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

I – a existência de patrimônio turístico a ser valorizado;

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

Parágrafo único. As localidades de que trata o caput deste artigo serão definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal e submetidas à avaliação do órgão do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 16 desta Lei, de modo que, quando do credenciamento, a exploração da atividade se compatibilize com o almejado incremento da indústria do turismo e com as políticas nacionais ou regionais de desenvolvimento.<sup>76</sup>

Existirá uma contribuição social por parte das empresas que irão explorar os jogos. Os estabelecimentos que possuem cassinos deverão repassar parte dos lucros para o governo federal, que por sua vez reverterá o dinheiro em investimentos nas áreas de saúde, previdência e assistência social. Isto servirá tanto para os estabelecimentos físicos quanto para as empresas que ofertam jogos online.<sup>77</sup>

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

(...)

<sup>73</sup> Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2019/4/3/senado-desarquivou-pl-1862014-lei-do-jogos-de-azar-pode-ser-votada-no-plenario-12236.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

<sup>74</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=3464753>>. Acesso em 16 de junho de 2019.

<sup>75</sup> Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2019/4/3/senado-desarquivou-pl-1862014-lei-do-jogos-de-azar-pode-ser-votada-no-plenario-12236.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

<sup>76</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=3464753>>. Acesso em 16 de junho de 2019.

<sup>77</sup> Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2019/4/3/senado-desarquivou-pl-1862014-lei-do-jogos-de-azar-pode-ser-votada-no-plenario-12236.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.<sup>78</sup>

## 6.2 Pontos positivos do projeto de Lei nº 186/2014

Este projeto de lei que visa a legalização e regulamentação dos jogos de azar no território nacional é vista com bons olhos por muitos, uma vez que a prática dos jogos de azar ocorre com bastante frequência, independentemente da sua licitude ou não. Desta forma, estaria apenas regulamentando uma prática que já ocorre, de forma a se obter lucros para o país em decorrência desta atividade.

Em relação ao valor histórico-cultural e a questão da finalidade social do jogo, o artigo 2º do projeto de lei trata do assunto: “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.”<sup>79</sup>

É impossível ignorar o fato de que o jogo possui um valor cultural e faz parte da tradição dentro do país. O jogo do bicho por exemplo é considerado uma das maiores loterias ilegais que existem, movimentando uma quantidade imensa de dinheiro de forma ilegal todos os dias.

Pode-se observar que a proposta de legalização dos jogos de azar que o Projeto de Lei traz, propõe uma ideia totalmente organizada e bem fundamentada. Aqueles que se posicionam contra a legalização dos jogos de azar, por vezes utilizam o argumento de que caso ocorresse, se daria de forma desorganizada. Porém, é possível notar o contrário no PL 186/2014, pois no próprio texto do projeto, é exposto a forma como se daria a regulamentação em relação à autorização do funcionamento dos estabelecimentos que explorariam a realização dos jogos. Também trata da proibição de certas condutas e de como seriam aplicadas as penas para aqueles que cometerem alguma infração neste âmbito.

O Senador Ciro Nogueira, autor do projeto, explica que independentemente da legalização ou não do jogo de azar, a prática continuará ocorrendo e o país só tem a perder com a não legalização. O ponto que o autor do projeto tenta tocar é o de que

<sup>78</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 17 de junho de 2019.

<sup>79</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=3464753>>. Acesso em 16 de junho de 2019.



se as loterias federais são legalizadas e ocorrem de forma organizada e regulamentada, não tem o porquê de não legalizar outros jogos semelhantes, mas que ainda se encontram no âmbito da ilicitude. O Senador afirma que o país deixa de arrecadar bilhões de reais por ano pelo simples fato de não legalizar os jogos de azar.<sup>80</sup>

Na justificativa do referido PL, ressalta-se que a inclusão de aspectos de cunho ético, moral ou religioso nas discussões em relação ao tema, geralmente não geram progresso algum. O que vale é a análise da realidade social como ela se apresenta concretamente e como podemos perceber que os jogos de azar fazem parte dela e necessitam de uma visão direcionada a eles.<sup>81</sup>

É nítido que a legislação a respeito do tema é um tanto quanto ultrapassada e necessita urgentemente ser revista pelos legisladores. Enquanto empresas estrangeiras lucram milhões com os clientes brasileiros que usufruem de seus jogos online todos os dias, o Brasil continua estagnado com sua legislação retrógrada, perdendo a oportunidade de uma arrecadação imensa, que não ocorrerá enquanto não for aprovada a legalização da prática de jogos de azar.<sup>82</sup>

O projeto de Lei 186/2014 elenca todos os possíveis benefícios que a legalização dos jogos de azar no país possivelmente acarretaria:

1. Legaliza o que hoje funciona na clandestinidade;
2. Estabelece requisitos claros e objetivos para os interessados na exploração de jogos de azar;
3. Contribui para a geração de milhares de novos empregos;
4. Contribui para conter os abusos cometidos hoje em dia por falta de uma legislação que regule a atividade;
5. Fortalece o importante papel da Receita Federal do Brasil para os cofres públicos, ao exigir regularidade fiscal dos interessados na exploração dos jogos de azar;
6. Estabelece punições caso a lei seja descumprida pela empresa autorizada a explorar jogos de azar; e
8. Fortalece a política de desenvolvimento regional através do turismo.<sup>83</sup>

Observado tudo o que foi analisado, caso fosse aprovado o Projeto de Lei 186/2014, a sociedade juntamente com o país teria muito a ganhar com a legalização dos jogos de azar. Porém, uma possível legalização provavelmente geraria problemas os quais necessitam ser destacados, assim sendo de suma importância que seja

<sup>80</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/03/historia-dos-cassinos-no-brasil-e-tema-de-reportagem-especial-da-radio-senado>>. Acesso em 18 de junho de 2019.

<sup>81</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=3464753>>. Acesso em 16 de junho de 2019.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Ibidem.

realizada uma análise sobre o assunto, com o objetivo de chegar a uma conclusão acerca do tema, em relação a se tais problemas seriam graves o suficiente a ponto de dificultarem a aprovação da Lei 186/2014.

### **6.3 Pontos negativos do Projeto de Lei nº 186/2014**

Da mesma forma que existe uma corrente de pensamento que defende ferrenhamente a legalização do jogo de azar, existe a que combate a prática do jogo e luta para que ele continue sendo criminalizado. Existe um forte movimento denominado Brasil Sem Azar, que é composto por ativistas que são contra a legalização dos jogos de azar.

Um dos participantes do movimento Brasil sem azar, Fernando Lobo, acredita que os jogos de azar não devem ser legalizados, uma vez que sempre estiveram atrelados a diversos crimes, como lavagem de dinheiro, sonegação de impostos e tráfico de drogas. Sendo assim, a legalização estaria de certo modo incentivando a ocorrência destes crimes.<sup>84</sup>

Outro ponto que o ativista vê como preocupante é a questão do vício. O país se encontra em uma crescente da população de idosos e acredita que este fator influenciaria mais ainda no risco do vício decorrente da prática de jogos de azar, uma vez que as pessoas que já se aposentaram, a dizer de modo geral, tem mais tempo livre e correm um risco maior de se afundarem nas jogatinas. O ativista acredita que o Estado não estaria preparado para fiscalizar e atender as demandas nesse ponto tão grave que é a questão do aumento de pessoas que sofrem do vício em jogos de azar e esse aumento se daria consideravelmente caso fossem legalizados.<sup>85</sup>

Os principais problemas em relação a legalização dos jogos de azar, como é possível se observar, são os riscos do aumento da criminalidade atrelada a tais atividades, mais especificamente em relação a lavagem de dinheiro, além da questão de um problema relacionado a saúde, que seria o aumento de pessoas que sofrem da ludopatia, isto é, lidam com um grande vício em jogar jogos de azar.

Em relação ao primeiro problema citado, que diz respeito à criminalidade, Peterson de Paula Pereira, secretário de Relações Internacionais da Procuradoria Geral da República, afirma que a grande indústria dos jogos de azar se mantém ativa de forma clandestina, envolvida com outros tipos de atividades criminosas, como

---

<sup>84</sup> Disponível em: <<http://brasilsemazar.com.br/confronto-das-ideias-os-jogos-de-azar-devem-ser-legalizados-no-brasil/>>. Acesso em 19 de junho de 2019.

<sup>85</sup> Ibidem.

lavagem de dinheiro, corrupção e sonegação fiscal. Uma vez legalizados os jogos de azar, as atividades atreladas com tal prática ganharão ainda mais força, como se fosse uma espécie de incentivo, tornando mais difícil de ser combatidas.<sup>86</sup>

Já em relação ao problema da área da saúde, que é o vício, trata-se de uma questão que envolve uma doença que o jogador desenvolve, desencadeado pela própria prática do jogo. Quem sofre de uma alta dependência do jogo, acaba gerando altos gastos e muitas vezes graves prejuízos até mesmo aos seus familiares, tanto por causa das perdas nos jogos, quanto como em relação ao custo de tratamentos para a doença.

Visto todos os problemas que podem ser derivados da legalização dos jogos de azar, muitos defensores da continuidade da criminalização destas atividades alegam que o argumento de que a legalização geraria renda para o país não compensa os prejuízos que tal fator geraria para a sociedade.<sup>87</sup>

Os jogos de azar foram proibidos no país inicialmente por questões de cunho religioso, como pudemos observar no tópico que trata da história dos jogos no Brasil. Tal argumento de que os jogos devem ser ilegais por motivos de que o ambiente libidinoso dos cassinos não condiz com uma sociedade cristã, permanece até os dias atuais por parte de alguns segmentos religiosos. Porém, como é possível de se observar, existem outros argumentos para a proibição dos jogos, não apenas no âmbito religioso, mas também em relação a questões de saúde, econômicas e sociais que vão além da questão meramente religiosa.

## **7 CONCLUSÃO**

Diante de tudo o que foi exposto acerca do cenário de uma possível legalização dos jogos de azar no território brasileiro, temática esta que gera debates intermináveis, porém bastante necessários, tendo em vista a profundidade que este assunto tem como relevância em todo cenário nacional, cabe analisar os fatos para se chegar a

---

<sup>86</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/521230-DEBATEDORES-DIVERGEM-SOBRE-LEGALIZACAO-DE-JOGOS-DE-AZAR-NO-BRASIL.html>>. Acesso em 20 de junho de 2019.

<sup>87</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/508645-LEGALIZACAO-DOS-JOGOS-NO-BRASIL-ARRECADACAO-AOS-COFRES-PUBLICOS---BLOCO-4.html>>. Acesso em 21 de junho de 2019.

um desfecho sobre se a legalização dos jogos de azar no país traria mais benefícios ou malefícios para a sociedade e a jurisdição como um todo.

Pode-se observar que a prática dos jogos de azar é bastante intensa na sociedade brasileira, seja de forma presencial ou online. É uma cultura enraizada que é praticamente impossível de ser extinta. Não é possível comparar com outros tipos de condutas delituosas que são recorrentes na sociedade, uma vez que a aceitação social na questão dos jogos de azar é muito grande. Ganhar na loteria da caixa ou ganhar no jogo do bicho para muitos tem o mesmo impacto, apesar de estarmos falando de uma atividade lícita e outra ilícita.

A linha entre o legal e o ilegal muitas vezes é bastante próxima. Se um indivíduo realiza uma jogatina entre amigos, de algum jogo em que a sorte seja o fator mais relevante, envolvendo dinheiro na participação de cada um, será uma conduta tolerada de acordo com a legislação e a jurisprudência. Porém, se o organizador desta jogatina começar a divulgar este evento, tornando-se uma prática recorrente, pode-se configurar o artigo 50 da Lei das Contravenções Penais, de forma que este organizador poderá ser punido de acordo com o que estabelece a lei, visto que estará cometendo a infração de exploração de jogos de azar.

Apesar de estarem estabelecidos pela Lei como contravenção penal, ainda há divergências na interpretação em relação a licitude de certas condutas. Há ocasiões em que o próprio juiz em um caso concreto entende como ilícita uma atividade que na perspectiva da lei trata-se de uma conduta tolerada, como por exemplo, julgamentos que ocorreram condenando organizadores de torneios de pôquer, o qual é uma atividade tolerada, pelo fato de que o jogo de pôquer não pode ser considerado jogo de azar e sim um jogo de habilidade.

Este tipo de dificuldade na interpretação em relação à ilicitude ou não de determinada conduta ocorre em menor proporção em países cuja exploração de jogos de azar é legalizada. Observamos que em países em que esta atividade acontece de forma legal, a regulamentação de como ocorre o funcionamento destas práticas se faz de forma mais precisa, especificando melhor as condutas proibidas e as legalizadas. No Brasil, a dificuldade em encontrar uma clareza maior no aspecto de uma avaliação mais justa em casos concretos que envolvem jogos de azar se dá devido a forma como a legislação se encontra ultrapassada neste âmbito. Independentemente de aprovada ou não a legalização dos jogos de azar no país, é nítida a urgência da necessidade de uma renovação da legislação nesse aspecto.

Os países que legalizaram a prática dos jogos de azar arrecadam consideráveis lucros decorridos desta atividade. No Brasil é estudado a possibilidade da legalização por este mesmo motivo. A proposta do Projeto de Lei nº 186 tem como um dos principais pontos o fato de que o país está deixando de arrecadar uma quantia imensa de lucros que poderia ser investido em diversas áreas sociais, pelo simples fato de não legalizar a exploração dos jogos de azar.

Esta resistência em relação à legalização se dá pelo fato de que há chances de que, caso aprovada a Lei que valide a permissão da ocorrência de jogos de azar no país, os malefícios que este fator traria não seriam compensados pela receita gerada para o país por meio dos impostos que obteriam sobre os jogos de azar. Um dos principais argumentos ressaltados pelos participantes do movimento Brasil Sem Azar é o de que ocorreria um aumento gigantesco na ocorrência de crimes no país, sendo o principal deles a lavagem de dinheiro.

Se com os jogos sendo ilegais já ocorre uma imensa recorrência deste tipo de crime ligado à exploração dos jogos de azar, com a liberação dos jogos seria praticamente um incentivo à continuidade deste tipo de delito. Porém, aqueles que são a favor da legalização ressaltam que o Projeto de Lei 186 define medidas rigorosas para a fiscalização das atividades daqueles que estarão permitidos a explorar os jogos de azar.

Outro forte argumento da corrente contrária a legalização dos jogos é o da questão do aumento do número de pessoas que sofrerão com o vício ligado a prática destes jogos. É fato que este número aumentará consideravelmente com a legalização. Porém, com a legalização, também ocorrerá um aumento da receita arrecadada pelo Estado para investimento em políticas de saúde, de forma que será mais fácil obter uma expansão nos meios de atendimento e formas de tratamento a pessoas que passam por essa doença que é o vício em jogos de azar.

Analisando o contexto atual concreto, sem suposições, o fato é que a criminalização dos jogos de azar, por muitas vezes ao invés de coibir sua prática, tem uma espécie de efeito contrário, uma vez que acaba por enriquecer mais ainda aqueles que exploram tal fator de forma ilícita, visto que tais exploradores não pagam impostos referentes aos lucros decorridos destas atividades, além de não pagarem direitos trabalhistas aos seus funcionários.

A exploração dos jogos continua ocorrendo frequentemente, enquanto a lei retrógrada apenas gera complicações neste quesito. São realizadas operações de fiscalizações todos os dias no combate à prática do jogo de azar, de forma que muitos recursos são gastos em esforços em vão, além demandar enormemente o judiciário com litígios cujas chances de conclusão são pequenas.

Em relação ao Projeto de Lei 186/2014, como já fora observado, para cada ponto negativo que possivelmente decorrerá da legalização dos jogos, há um ponto positivo que poderá de certa forma funcionar como uma compensação. De acordo com o cenário atual tanto social quanto jurídico no Brasil, esta proposta da legalização dos jogos de azar no país merece ser analisada com bastante atenção. É nítida a urgência de uma reforma na legislação neste sentido, porém, as chances da ocorrência de uma melhora na questão econômica e social do país são maiores no caso de uma reformulação no sentido de legalizar a referida prática.

A legalização dos jogos de azar se faz perfeitamente cabível no contexto atual, uma vez que, observando-se o fator social, trata-se de uma prática tolerada por grande parte da sociedade. Está enraizado nos costumes. Grande parte dos magistrados, como no caso do estado do Rio Grande do Sul, têm considerado a legislação ultrapassada e em desacordo com os princípios constitucionais em relação a prática de jogos de azar, de modo a não mais os considerarem como contravenções penais, mesmo tratando-se de jogos onde a sorte se faz fator definitivo para o resultado final, como ocorre no jogo do bicho. Desta forma, é possível se observar que a legalização dos jogos também se faria interessante para o Judiciário, no ponto que a demanda de processos nesse sentido direcionados aos Juizados Especiais Criminais teria uma redução significativa.

Assim, conclui-se que uma possível aprovação do Projeto de Lei 186/2014 seria muito eficaz para o crescimento econômico e bem-estar social do país. A legalização tem muito a agregar positivamente, desde que sejam eficazmente cumpridas as normas de fiscalização e combate aos malefícios que esta atividade traz, assim se sobressaindo os pontos positivos sobre os pontos negativos decorridos deste fator.

## BIBLIOGRAFIA

BASÍLIO, Suelen Cristini. **Jogos de azar: o Projeto de Lei nº 186/2014 como marco da legalização dos jogos de azar no Brasil**. Univates, 2018. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2172/1/2018SuellenCristiniBasilio.pdf>>. Acesso em 4 de junho de 2019.

BNLDATA. **Especial: jogo no Peru é um modelo a ser observado pelo Brasil**. 2018. Disponível em: <<http://www.bnldata.com.br/jogo-no-peru-e-um-modelo-ser-observado-pelo-brasil/>>. Acesso em 11 de junho de 2019.

BOOKMAKER News. **Como se encontra a lei dos jogos de azar pelo mundo**. 2018. Disponível em: <<http://www.bookmaker-news.net/casa-apostas/legislacao/como-se-encontra-a-lei-dos-jogos-de-azar-pelo-mundo.htm>>. Acesso em 13 de junho de 2019.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. Repasses sociais. Disponível em: <<http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repasses-sociais/>>. Acesso em 5 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara Notícias. **Debatedores divergem sobre legalização de jogos de azar no Brasil**. 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/521230-DEBATEDORES-DIVERGEM-SOBRE-LEGALIZACAO-DE-JOGOS-DE-AZAR-NO-BRASIL.html>>. Acesso em 20 de junho de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 17 de junho de 2019.

BRASIL. Decreto n. 981, de 11 de novembro de 1993. Regulamenta a Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, que institui Normas Gerais sobre Desportos. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/113098/decreto-981-93>>. Acesso em 7 de junho de 2019.

G3NEWSWIRE. **Chile – New guidelines in Chile to define gambling machines**. 2017. Disponível em: <<https://g3newswire.com/chile-new-guidelines-chile-define-gambling-machines/>>. Acesso em 11 de junho de 2019.

G3NEWSWIRE. **Uruguai – Game in Uruguay on the rise in 2017**. 2018. Disponível em: <<https://g3newswire.com/uruguay-gaming-uruguay-rise-2017/>>. Acesso em 12 de junho de 2019.

GAMESBRAS. **Negócio de jogos de azar na Argentina gera R\$ 19.500 milhões. 2017.** Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/mundo/2017/4/18/negocio-jogos-azar-argentina-gera-19500-milhes-1984.html>>. Acesso em 10 de junho de 2019.

GAMESBRAS. **Senado desarquivou o PL 186/2014 e a lei dos jogos de azar pode ser votada no Plenário. 2019.** Disponível em: <<https://www.gamesbras.com/legislao/2019/4/3/senado-desarquivou-pl-1862014-lei-do-jogos-de-azar-pode-ser-votada-no-plenario-12236.html>>. Acesso em 15 de junho de 2019.

GAUCHAZH. **Onda de ataques marca quebra de aliança entre facções e exploradores de jogos de azar. 2017.** Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2017/12/onda-de-ataques-marca-quebra-de-alianca-entre-faccoes-e-exploradores-de-jogos-de-azar-cjaoj8ssb013p01mkh7jndu0l.html>>. Acesso em 10 de junho de 2019.

GUEDES, Ivan Cláudio. **Método Dedutivo: Exemplos.** Icguedes, 2016. Disponível em: <<http://www.icguedes.pro.br/metodo-dedutivo/>>. Acesso em 1 de junho de 2019.

INSTITUTO JOGO LEGAL. **PLS 186/14 está desarquivado e pronto para Plenário. 2019.** Disponível em: <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Noticia/254>>. Acesso em 14 de junho de 2019.

JESUS, Damásio E. de. **Lei das Contravenções Penais Anotada. 10º ed.** São Paulo: Saraiva, 2004.

JOGAR Bingo. **O que são e como surgiram os jogos de azar. 2017.** Disponível em: <<https://jogarbingo.com/o-que-sao-e-como-surgiram-os-jogos-de-azar/>>. Acesso em 2 de junho de 2019.

JOSÉ, Magnho. **O Brasil e o jogo ilegal.** Instituto Jogo Legal, 2014. Disponível em: <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Biblioteca>>. Acesso em: 8 de junho de 2019.

MASI, Carlo Velho. **A proibição do jogo de azar no Brasil.** Canal Ciências Criminais, 2017. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/432336564/a-proibicao-do-jogo-de-azar-no-brasil>>. Acesso em 2 de junho de 2019.

MÁXIMO, Wellton. **Jogo do bicho e exploração de caça-níquel passam a ser crimes de lavagem de dinheiro e penas podem ser mais rígidas.** Notícias Uol, 2012. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/07/10/jogo-do-bicho-e-exploracao-de-caca-niquel-passam-a-ser-crimes-de-lavagem-de-dinheiro-e-penas-podem-ser-mais-rigiditas.htm>>. Acesso em 7 de junho de 2019.



MORETTI, Isabella. **Metodologia de Pesquisa do TCC: conheça os tipos e veja como definir**. Viacarreira, 2018. Disponível em: <<https://viacarreira.com/metodologia-de-pesquisa-do-tcc/>>. Acesso em 1 de junho de 2019.

MORRIS, Amanda Zoe; BARROSO, Lucas Abreu. **Direito dos contratos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PARAGUAI. Lei n. 1.016/97. **Lei que estabelece o regime jurídico para a exploração de jogos de sorte ou azar**. Disponível em: <[http://www.impuestospy.com/Leyes/Ley%201016\\_97.php](http://www.impuestospy.com/Leyes/Ley%201016_97.php)>. Acesso em 12 de junho de 2019.

PAULA, Muryllo. **Crime e Contravenção Penal: Semelhanças e Diferenças**. Jusbrasil, 2016. Disponível em: <<https://drmuryllo.jusbrasil.com.br/artigos/337514134/crime-e-contravencao-penal-semelhancas-e-diferencas>>. Acesso em 23 de agosto de 2019.

RODRIGO, Reis. **Exploração dos jogos de azar: o novo entendimento das Turmas Recursais Criminais do Rio Grande do Sul. 2019**. Disponível em: <<https://rodrigoreisadvogados.com.br/exploracao-dos-jogos-de-azar-o-novo-entendimento-das-turmas-recursais-criminais-do-rio-grande-do-sul/>>. Acesso em 9 de junho de 2019.

SICA, André. **Sancionada a lei que legaliza apostas esportivas no país**. Migalhas, 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI293320,41046-Sancionada+a+lei+que+legaliza+apostas+esportivas+no+pais>>. Acesso em 6 de junho de 2019.

Terra Notícias. **MP proíbe bingos e máquinas caça-níqueis no País**. 2004. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,O1270900-EI1194,00-MP+proibe+bingos+e+maquinas+cacaniqueis+no+Pais.html>>. Acesso em 2 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Sem repressão policial, 24 horas por dia: como funciona o negócio dos caça-níqueis em Porto Alegre**. 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/grupo-de-investigacao/noticia/2017/04/sem-repressao-policial-24-horas-por-dia-como-funciona-o-negocio-dos-caca-niqueis-em-porto-alegre-cj9zyw41m032i01tb6vvj64eh.html>>. Acesso em 8 de junho de 2019.