

CENTRO UNIVERSITÁRIO DOM BOSCO
CURSO DE DIREITO

ANDRÉ LUÍS GONÇALVES COUTINHO SILVA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO MONOPÓLIO DO ESTADO SOBRE OS
JOGOS DE AZAR: O paradoxo do Estado que proíbe, mas faz**

São Luís
2022

ANDRÉ LUÍS GONÇALVES COUTINHO SILVA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO MONOPÓLIO DO ESTADO SOBRE OS
JOGOS DE AZAR: O paradoxo do Estado que proíbe, mas faz**

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador (a): Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa

São Luís

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Silva, André Luís Gonçalves Coutinho

A (in)constitucionalidade do monopólio de Estado sobre os jogos de azar: o paradoxo do Estado que proíbe, mas faz. / André Luís Gonçalves Coutinho Silva. __ São Luís, 2022.
51 f.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa
Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito –
Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco –
UNDB, 2022.

1. Jogos de azar. 2. Inconstitucionalidade. 3. Monopólio.
4. Estado. I. Título.

CDU 343.56

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO MONOPÓLIO DO ESTADO SOBRE OS
JOGOS DE AZAR: O paradoxo do Estado que proíbe, mas faz**

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador (a): Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa

APROVADA EM: 10/12/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa
Orientador – UNDB

Profa. Ma. Fernanda Dayane dos Santos Queiroz
(Membro externo)

Prof. Me. José Murilo Duailibe Salém Neto
UNDB

A Deus.

Aos meus pais, Andréa e Magno.

Ao meu amor, Raissa Fortes.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus por ter me dado forças para nunca desistir e por todas as bênçãos durante todos esses longos anos.

Obrigado à minha mãe por tudo, por ter dedicado uma vida a nossa família, por todo amor, por toda confiança dedicada em mim, por todo suporte financeiro e emocional, por acreditar no meu potencial, por sempre estar presente, por ser a mulher mais forte desse mundo, por tudo que me ensinou e que por tudo que abdicou por mim.

Obrigado ao meu pai, pelo incentivo de ter escolhido essa profissão e por todo suporte.

Obrigado a minha vovó querida por todo cuidado e por depositar tanto amor e confiança em mim.

Obrigado a todas as minhas tias, em especial a minha tia Rosy, que mesmo passando por um câncer, não desiste nunca e é um exemplo de mulher batalhadora. Obrigado por acreditar em mim mais que eu mesmo.

Obrigado a minha prima Taylla por ter crescido comigo e por ter participado de todas as etapas da minha vida.

Obrigado aos meus irmãos, Adriel Magno e Augusto Luís, por todo amor.

Obrigado Yves e Rebeca, por todo carinho, pela companhia nas madrugadas de isolamento na pandemia, por todas as conversas, por serem exemplos, por todo amor e cumplicidade.

Obrigado ao grupo Ilha do Tabuleiro, meus parceiros de jogatina André Felipe, Rayam Simon e Andrio Mike, por todas as noites de jogos que me ajudaram a desestressar e seguir em frente.

Obrigado Arnaldo Vieira Sousa, por aceitar ser meu orientador, por todas as dicas, por me aturar mandando mensagem, por ser exemplo de liderança e inteligência.

Obrigado ao professor Masson por ter me ajudado a escolher esse tema, por todas as conversas e por ter me orientado no Núcleo de Prática Jurídica.

Obrigado Gaulês por ser exemplo de resiliência, por ter me inspirado durante os últimos anos e pela companhia durante os últimos anos.

Obrigado a meus filhos caninos, Theo e Nina, pela companhia e suporte emocional, pelo amor genuíno que só os cães são capazes de dar.

E finalmente, obrigado a mulher da minha vida, Raissa Fortes, por partilhar uma vida maravilhosa comigo, por nossa família, por me dar um apoio incondicional, por me incentivar todos os dias, por não me deixar desistir, por todo amor, por todas as lágrimas que enxugou e por lutar todas as lutas comigo.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objeto de estudo os jogos de azar, e se delimita na compreensão da possível (in)constitucionalidade do monopólio do Estado sobre os jogos de azar. Os jogos de azar foram proibidos no Brasil por meio do decreto-lei 9.215 de 30 de abril de 1946 do presidente Eurico Gaspar Dutra. O argumento a favor da proibição foi que os jogos eram contra a tradição moral, jurídica e religiosa do povo brasileiro. O objetivo geral é analisar a constitucionalidade do monopólio sobre os jogos de azar no Brasil, os objetivos específicos consistem em compreender o conceito de jogos de azar e a história dos jogos no Brasil; analisar criticamente a atual legislação que proíbe os jogos de azar; examinar a necessidade de uma nova legislação pátria sobre os jogos de azar. A problemática a ser respondida é a seguinte: É constitucional o monopólio do Estado sobre os jogos de azar? O presente trabalho se justifica na necessidade de aprofundamento teórico sobre o tema. O Estado tem por dever garantir direitos iguais a todos, especialmente as liberdades individuais que são direitos fundamentais de primeira geração, além de garantir que todas as leis sejam cumpridas para que haja uma sociedade harmônica. A pesquisa se utiliza do método dedutivo, da pesquisa descritiva, e do procedimento bibliográfico. Assim, toda a fundamentação será retirada de livros e artigos sobre o tema e temas correlatos. Também serão utilizados julgados e legislações.

Palavras-chave: Jogos de azar. Inconstitucionalidade. Monopólio. Estado.

ABSTRACT

The present work of conclusion of course has as object of study the games of chance, and it is delimited in the understanding of the possible (un)constitutionality of the monopoly of the State on the games of chance. Gambling was banned in Brazil by decree-law 9,215 of April 30, 1946 by President Eurico Gaspar Dutra. The argument in favor of the ban was that the games were against the moral, legal and religious tradition of the Brazilian people. The general objective is to analyze the constitutionality of the monopoly on gambling in Brazil, the specific objectives are to understand the concept of gambling and the history of gambling in Brazil; critically analyze the current legislation banning gambling; and examine the need for new national legislation on gambling. The problem to be answered is the following: Is the State's monopoly on gambling constitutional? The present work is justified by the need for theoretical deepening on the subject. The State has the duty to guarantee equal rights to all, especially individual freedoms that are fundamental rights of the first generation, in addition to guaranteeing that all laws are complied with so that there is a harmonious society. The research uses the deductive method, descriptive research, and the bibliographic procedure. Thus, all the reasoning will be taken from books and articles on the topic and related topics. Judgments and legislation will also be used.

Keywords: Games of chance. Unconstitutionality. Monopoly. State.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 OS JOGOS DE AZAR EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA | 13 |
| 1.1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL | 13 |
| 1.2 HISTÓRIA DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL | 15 |
| 2 OS JOGOS DE AZAR À LUZ DA LEGISLAÇÃO NACIONAL | 21 |
| 2.1 DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PENALMENTE | 21 |
| 2.2 A PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO | 22 |
| 2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS JOGOS DE AZAR | 24 |
| 2.4 A INTERVENÇÃO DO ESTADO | 26 |
| 3 A NECESSIDADE DE NOVA REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL | 27 |
| 3.1 ADEQUAÇÃO SOCIAL DA CONDUTA | 27 |
| 3.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UMA NOVA REGULAMENTAÇÃO ... | 29 |
| 3.3 PROJETOS DE LEI SOBRE A MATÉRIA | 32 |
| 3.4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL | 37 |
| 3.5 A INCONSTITUCIONALIDADE DO MONOPÓLIO DO ESTADO SOBRE OS JOGOS DE AZAR..... | 43 |
| CONCLUSÃO | 47 |
| REFERÊNCIAS | 49 |

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objeto de estudo os jogos de azar, e se delimita na compreensão da possível (in)constitucionalidade do monopólio do Estado sobre os jogos de azar.

Os jogos de azar, conforme relatos históricos, surgem em, aproximadamente, 3000 a. C., consistindo em uma prática deveras antiga, que se perpetuou com o avanço e modernidade da sociedade. No Brasil, teve seu auge no início do século XX, sendo utilizado como forma de diversão por milhares de pessoas.

Em outros países, os jogos são praticados com a sua devida regulamentação, como é o caso dos Estados Unidos e alguns países da Europa. Grande exemplo de prosperidade econômica com a exploração dos jogos de azar é *Las Vegas*, no estado de Nevada, nos Estados Unidos.

No Brasil, os jogos de azar passaram a ser vistos com bons olhos no início do século XX, quando se deu o auge desse tipo de jogo, tendo em vista que o potencial turístico começou a ser explorado e o investimento em cassinos e hotéis começou a ser ampliado.

Apesar disso, os jogos de azar foram proibidos no Brasil por meio do decreto-lei 9.215 de 30 de abril de 1946 do presidente Eurico Gaspar Dutra. O argumento a favor da proibição foi que os jogos eram contra a tradição moral, jurídica e religiosa do povo brasileiro.

Contraditoriamente, algumas décadas depois de proibir os jogos de azar, a União monopolizou a exploração das loterias, que ironicamente, são os mesmos que são proibidos por decreto. Ou seja, antagonicamente, para obter lucro o Estado está incentivando que as pessoas façam as apostas que o próprio Estado proíbe e julga imoral. Então, surge o questionamento: É constitucional o monopólio do Estado sobre os jogos de azar?

O presente trabalho se justifica na necessidade de aprofundamento teórico sobre o tema. O Estado tem por dever garantir direitos iguais a todos, especialmente as liberdades individuais que são direitos fundamentais de primeira geração, além de garantir que todas as leis sejam cumpridas para que haja uma sociedade harmônica. Entretanto, as leis devem sempre acompanhar os avanços sociais, tecnológicos, econômicos e culturais de uma sociedade. Se não for dessa maneira, se tornará

inócua e sem qualquer valia. Assim, é muito importante a necessidade da compreensão da amplitude que envolve o tema, demonstrando o quão necessário é o debate acerca da regulação da exploração dos jogos de azar no Brasil, pois estes estão diretamente presentes na sociedade e por muitas vezes de forma ilegal, mesmo sendo proibido.

Assim, o objetivo geral é analisar a constitucionalidade do monopólio sobre os jogos de azar no Brasil, os objetivos específicos consistem em compreender o conceito de jogos de azar e a história dos jogos no Brasil; analisar criticamente a atual legislação que proíbe os jogos de azar; e examinar a necessidade de uma nova legislação pátria sobre os jogos de azar.

Visando responder a problemática inicialmente traçada, bem como alcançar os objetivos apontados, inicialmente, no primeiro capítulo, será realizado um estudo sobre os jogos de azar em uma perspectiva histórica. Assim, será traçada a delimitação conceitual de jogos de azar, e o seu histórico, tendo como foco o contexto brasileiro.

No segundo capítulo o estudo se volta para a compreensão dos jogos de azar à luz da legislação nacional, nesse momento será importante tratar do bem jurídico, de forma a compreender se a moral (justificativa usada para a proibição dos jogos de azar), é um bem jurídico tutelado pelo Direito Penal. Também serão estudadas as legislações pertinentes ao tema, com foco na Lei de Contravenções Penais.

No terceiro e último capítulo será tratado sobre a necessidade de nova regulamentação. Nesse momento a discussão ganhará contornos mais específicos, pois será estudado sobre a adequação social da prática de jogos de azar, da efetiva necessidade de nova regulamentação, com foco nos projetos de lei que possuem essa finalidade, além de tratar da jurisprudência brasileira que versa sobre o tema. Por fim, será discutida a eventual inconstitucionalidade do monopólio do Estado sobre os jogos de azar.

A pesquisa se utiliza do método dedutivo, da pesquisa descritiva, e do procedimento bibliográfico. Assim, toda a fundamentação será retirada de livros e artigos sobre o tema e temas correlatos. Também serão utilizados julgados e legislações.

1 OS JOGOS DE AZAR EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Nesse primeiro capítulo será tratado sobre os jogos de azar, considerando o seu contexto histórico, de forma a compreender o seu surgimento e desenvolvimento, bem como a sua delimitação conceitual e principais características.

1.1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

Os jogos são formas de lazer e integram o cotidiano de muitas pessoas. Diniz (2014) realiza a delimitação conceitual dos jogos, de forma ampla, aduzindo que eles representam uma convenção em que duas ou mais pessoas de opinião divergente sobre qualquer assunto prometem, entre si, pagar certa quantia ou entregar determinado bem aquela cuja opinião prevalecer em virtude de um evento incerto. Os jogos podem ter como objeto diversos fatores/acontecimentos. Dentro do conceito de jogo, para o Direito, existem os jogos legais e os ilegais. Os jogos de azar são espécies de jogos ilegais.

Os jogos de azar invocaram inúmeras discussões jurídicas ao longo do tempo, tendo destaque até a atualidade. Conforme explica Oliveira (2019), todos os jogos que se baseiam exclusivamente na sorte geram fascínio e interesse nas pessoas que são adeptas à prática, devido a ilusão da possibilidade de enriquecimento rápido e a sensação de bem-estar que pode ser provocado no jogador.

Nos jogos comuns as regras são acordadas entre os participantes, os jogadores possuem objetivos específicos a serem alcançados, e o motivo do jogo é entretenimento, por outro lado, os jogos de azar se relacionam com dinheiro e, em grande parte das vezes, as interações podem ser feitas apenas entre o jogador e uma máquina (MARIZ, 2022)

Nesse vértice, os jogos podem ser considerados um estilo de vida, provocando impactos na sociedade:

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

humano, entusiastas desta prática, população em geral e aspirantes a jogadores (OLIVEIRA, 2019, p. 13).

Duarte (2007, p. 108) traz a sua definição de jogo de azar, explicando que o fator determinante para a sua compreensão é a sorte:

Diz-se jogo de azar porque o resultado não depende do exercício de habilidades - diversamente do que ocorre com outros jogos - tais como futebol, xadrez e esgrima. No jogo de azar o apostador fica na dependência exclusiva do acaso. Como as possibilidades matemáticas são inúmeras, a regra é não ganhar. Vencer é a exceção. Daí advém a expressão que se tornou usual para identificá-lo: jogo de azar.

Vendramel (2018, p. 08) define: “Caracterizam-se como de azar aqueles jogos que têm o elemento essencial alea para a sua constituição, expressão latina que remete à palavra “sorte”, no idioma português atual”. Assim, a habilidade não é considerada nesse tipo de jogo, mas sim a sorte.

Nota-se que os jogos de azar se caracterizam, principalmente, pelo fator sorte. Os seus resultados dependem exclusivamente da sorte, e nenhum outro fator externo pode influenciar no resultado, como, por exemplo, a força física ou o treinamento. O vício nos jogos se justifica na insistência em se obter sorte e sucesso no jogo (OLIVEIRA, 2019).

A Lei de Contravenções Penais (Lei nº 3.688/1941) define os jogos de azar em seu artigo 50, § 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”.

O jogo do bicho é um dos principais jogos de azar integrados na cultura brasileira. De acordo com Benatte (2002, p. 26) “o jogo do bicho opera um agenciamento coletivo entre modernidade e tradição [...] enraizadas na tradição [...] introduzem, na máquina lógica do mundo [...] reencantamento do mundo e fabulação da realidade”.

As Loterias também são consideradas um tipo de jogo de azar. O Decreto-Lei nº 204, do ano de 1967 dispõe sobre a exploração de loterias em território nacional, onde em seu artigo 1º, caput, descreve: “Art. 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público

exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei (BRASIL, 1967).

Por sua vez, os jogos considerados lícitos ou tolerados são, naturalmente, aqueles que não se enquadram no artigo 50 da Lei de Contravenções Penais citado anteriormente, pois essa é a única norma nacional que faz menção à proibição dos jogos de azar.

Ragazzo e Ribeiro (2012), em um entendimento defensivo, explicam que os jogos de azar devem ser equiparados a qualquer outra atividade de lazer. Assim, devem ser considerados mais um produto de consumo, e não uma forma de investimento, por exemplo.

Assim, é possível notar o encanto do ser humano em jogos que envolvam sorte, seja pela pequena possibilidade de ganhar dinheiro ou, seja pela encantadora sensação causada pela elevação do hormônio serotonina no corpo que traz o sentimento de felicidade e causa a impressão de bem-estar: o prazer de jogar.

Packel (2006), em tradução livre, explica que “o fascínio pelos jogos de azar e a especulação dos resultados aleatórios repetidos aparentam ser comuns a maioria da sociedade, do passado e presente”. Ou seja, é natural esse fascínio pelos jogos e, naturalmente, pela possibilidade dos resultados aleatórios.

1.2 HISTÓRIA DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

O jogo é algo que sempre esteve presente na realidade das pessoas em todo o globo. Assim, os jogos de azar não são uma prática recente na história do mundo, muito pelo contrário, existem registros desde a antiguidade constatando a sua prática pelos diferentes povos.

Os jogos de azar, segundo relatos históricos, surgiram na sociedade desde aproximadamente 3000 a. C., onde na região Mesopotâmica, a civilização suméria rolava os dados em formato de pirâmide confeccionados de ossos; atualmente, diferente dos povos da Antiguidade, pode-se entrar em grandes e luxuosos cassinos atrás de dinheiro e diversão ou, simplesmente ir à lotérica mais próxima e tentar acertar os seis números da Mega-sena e mudar de vida.

É importante salientar que há relatos que a Grande Muralha da China foi financiada por uma loteria, a luz de Ana Maria Canton:

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

Até onde se sabe, os jogos de azar eram praticados na Europa há séculos e chegaram ao Brasil junto dos colonizados europeus, onde se desenvolveram e se popularizaram no país de forma ilegal, uma vez que a igreja e a coroa portuguesa discriminavam fortemente por serem algo depravador da sociedade.

Assim, existem registros instituídos pelo Governo Monárquico da sua prática a partir do século XIX. Axel Nascimento (2022, p. 03) aponta que é natural do ser humano a busca por formas de entretenimento:

O ser humano sempre buscou formas de entretenimento, em uma época onde até a música era escassa e certos lazeres só estavam disponíveis a uma elite seleta. Os jogos, que geralmente se utilizavam de objetos e princípios bem simples, era um lazer acessível ao povo. O jogo mais antigo que se tem registro foi descoberto em meados do século XX, pertencia a civilização suméria que dominou a região da Mesopotâmia por volta de, 3000 a.C e 2500 a.C. Ele tinha como base um grupo de dados em formato de pirâmide, feito a partir de ossos de animais e continham diversos símbolos espalhados por ele, segundo pesquisas, era com base nestes símbolos que era definido o vencedor.

Assim, foi durante o século XIX, logo após a chegada da corte portuguesa no Brasil, que o jogo passou a ganhar destaque na sociedade brasileira. Era comum que as familiar jogassem como forma de entretenimento. Nessa época já existiam as loterias, mas elas não eram tão populares como são na atualidade (SILVA; COSTA, 2015).

Oliveira (2019) explica que uma das mudanças sociais e econômicas consideradas fator determinante para a aproximação do brasileiro aos jogos foi a crise financeira provocada pelo denominado “encilhamento”¹. Esse era um plano que prometia melhoras econômicas para o país, mas que não obteve sucesso, fazendo

¹ Oencilhamento foi uma crise econômica brasileira que ocorreu na transição da Monarquia à República. A crise teve seu apogeu durante o governo provisório do marechal Deodoro da Fonseca, entre 1889 e 1891, devido à política econômica desenvolvida no período.

com que a população enfrentasse dificuldades econômicas. Com esse momento histórico, os jogos foram sendo cada vez mais procurados.

No ano de 1892, como explica Vendramel (2018), surge o jogo do bicho. O principal objetivo desse jogo era a salvação do Jardim Zoológico do Rio de Janeiro - que estava fadado à falência -, trazendo ao foco da população a valorização dos animais. Esse jogo constituía uma prática parecida à da loteria.

Em meados do século XX o Brasil começou a se preocupar com o turismo, e o chamado “turismo de cura” passou a se difundir. Na década de 1920, vários locais que ofereciam esse tipo de turismo passaram a ser populares, os seus frequentadores encontravam neles o descanso, manutenção da saúde, bem como diversão com festas e jogos de azar (SILVA; COSTA, 2015).

Destaca-se que no ano de 1920 foi promulgada a Lei 3987, pelo então presidente Epitácio Pessoa, dispondo sobre a reorganização de serviços inerentes à saúde pública no Brasil. Nessa legislação, havia a previsão de permissão de funcionamento de exploração de jogos de azar em todo o território nacional, com a determinação de que parcela do lucro deveria ser repassada ao erário, visando a arrecadação de verbas para a saúde pública: “Art. 12. Para o custeio da prophylaxia rural e das obras de saneamento do interior do Brasil constituirão fundo especial [...] d) a taxa de 15 % sobre o producto liquido dos jogos de azar licenciados [...]” (BRASIL, 1920).

O artigo 14 dessa lei dispunha:

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

§ 1º Prévia licença da autoridade respectiva.

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

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

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

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

§ 6º Uma vez licenciados e sujeitos á taxa de 15 % os clubs e casinos poderão funcionar sem que incidam nas disposições das leis penais relativas ao jogo. (BRASIL, 1920)

A partir da década de 1930 a vida noturna nas grandes metrópoles do Brasil era destaque, nesse período os cassinos eram bastante procurados, e os hotéis-cassinos ganhavam cada vez mais destaque, se tornando popular entre ricos e artistas.

De acordo com Silva e Costa (2015, p. 07) “Aqueles cassinos eram ponto de encontro da alta sociedade brasileira, políticos, empresários, juizes, governadores, banqueiros, turistas nacionais, estrangeiros e até presidentes da república frequentavam os estabelecimentos da época”.

Na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, ocorreu a chamada “era de ouro” do jogo, onde foi legalizada a prática, com a criação de impostos de licença para funcionamento dos cassinos. O grande marco legal é o Decreto-Lei nº 241, de 1938, “Dispõe sobre o imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos Cassinos balneários, [...]” (BRASIL, 1938).

Importante citar o artigo 1º do Decreto em questão:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição Federal, DECRETA: Art. 1º O imposto de licença para funcionamento, no Distrito Federal dos casinos balneários, a que se referem as instruções de 4 de março de 1935, da antiga Diretoria Geral da Fazenda Municipal e o disposto no n. 80 do decreto legislativo municipal n. 122, de 14 de novembro de 1936, é, para cada um deles, desdobrado em duas partes: a primeira, fixa para cada trimestre do ano, a segunda proporcional ao número de mesas de jogo em funcionamento. § 1º A primeira parte do imposto é fixada em 9, 10, 11 e 12 contos de réis diários, respectivamente, nos 1º, 2º, 3º e 4º trimestres do ano. § 2º A segunda parte do imposto é calculada á razão de 250\$000 por mesa de jogo que funcionar em cada sessão diária. § 3º No imposto acima está incluída a taxa de serviços municipais, sujeito, entretanto, ainda, o casino ao pagamento do imposto de licença para localização de estabelecimento. Art. 2º Da renda líquida apurada, depois de deduzidos os encargos da Inspetoria de Fiscalização e a quota de um terço da renda bruta a título de licença especial de funcionamento, será deduzida a percentagem de 10 %, que competirá á Polícia Civil do Distrito Federal, podendo o prefeito utilizar-se, a seu critério, da de 20 % para subvenções a instituições de assistência social e fomento do turismo. (BRASIL, 1938)

Esse decreto foi de grande importância para o desenvolvimento dos jogos, uma vez que dava autorização e organizava os cassinos-balneários, locais onde eram permitidas as práticas de determinados tipos de jogos de azar. Além disso, organizava a fiscalização dos estabelecimentos, dos impostos e de onde esses impostos seriam investidos.

O estado do Rio de Janeiro possuía cassinos incríveis, como o do Copacabana Palace, considerado o primeiro hotel cassino do país, o famoso Cassino da Urca, o Atlântico, o Icaraí, na cidade de Niterói, e o Quitandinha, na cidade serrana de Petrópolis, cujo objetivo era ser o maior hotel-cassino da América do Sul (SILVA; COSTA, 2015).

Axel Nascimento (2022, p. 4) destaca que “No Brasil, os cassinos eram a atração principal, na época em que eram legalizados, chegaram a ser setenta e um em todo o território Brasileiro, e a empregar mais de sessenta mil pessoas trabalhando legalmente”.

Além dos cassinos, o jogo do bicho se tornou extremamente popular, conquistando jogadores no Brasil todo. A aceitação popular do jogo do bicho foi pouco reticente, nenhum outro jogo ilícito tornou-se mais popular no Brasil do que o jogo do bicho (BENATTE, 2002).

A partir do ano de 1941, se iniciou a onda de criminalização dos jogos de azar no Brasil, com a publicação do Decreto-Lei nº 3.688 – Lei das Contravenções Penais –, que em seu artigo 50, criminalizava a exploração e o estabelecimento de jogo de azar em lugar público ou acessível ao público e no artigo 58, o Jogo do Bicho (BRASIL, 1941).

No ano de 1946, o então presidente do Brasil Eurico Gaspar Dutra sancionou o Decreto-Lei 9.215 de 30 de abril de 1946, proibindo o funcionamento dos cassinos, e os jogos que dependesse de sorte. Os fundamentos presentes nesse decreto são os seguintes:

Considerando que a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal; Considerando que a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a êsse fim; Considerando que a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro e contrária à prática e à exploração e jogos de azar; Considerando que, das exceções abertas à lei geral, decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes (BRASIL, 1946).

Axel Nascimento (2022) destaca que a última partida de roleta que foi realizada no Brasil foi no Copacabana Palace em 3 de abril de 1946. A medida, segundo Oliveira (2019), foi tomada de forma repentina, por esse motivo, os empresários ficaram surpresos e confusos com relação aos novos acontecimentos. No dia seguinte da publicação do Decreto já se iniciaram ações policiais, e estima-se que mais de 5.000 (cinco mil) prisões foram realizadas. Destaca-se que como os

meios de divulgação não eram tão eficientes, muitos empresários foram pegos de surpresa.

Os impactos econômicos foram grandes, principalmente para as pessoas que dependiam financeiramente dessa atividade. Marques (2019, p. 117) aponta que “Estima-se que naquele ano funcionavam 71 estabelecimentos (autorizados) voltados à exploração dos jogos em todo o Brasil, empregando diretamente cerca de 53.200 pessoas”.

A medida, no entanto, teve amplo apoio da sociedade civil da época, a imprensa ressaltou que a medida vinha compor os valores da sociedade, ou de ao menos uma parte dela. Os jornais exaltaram a moral, os bons costumes e a proteção da família (MARQUES, 2019).

Camargo (2020, p. 14) traz uma linha histórica com os principais acontecimentos nacionais referentes aos jogos de azar:

1920: O presidente Epitácio Pessoa permite que casas de apostas sejam construídas em instâncias de turismo;
1930: Após um período de proibição, a construção de cassinos é retomada com a presidência de Getúlio Vargas;
1933: É inaugurado no Rio de Janeiro o Cassino da Urca, estabelecimento luxuoso que receberia estrelas internacionais;
1946: No dia 30 de abril, o presidente Eurico Gaspar Dutra assina um decreto que fecha os quase 70 cassinos do país;
1993: A Lei Zico legaliza os bingos com a justificativa de recolher impostos e estimular os esportes olímpicos;
2004: Após denúncias de corrupção, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva decreta o fechamento das casas de bingos.

O histórico apresentado, como preconiza Marques (2019), esclarece que a tolerância ou não à prática desses tipos de jogos, está intimamente ligada à diversos fatores históricos como (a) o modelo de governo, (b) o controle exercido pelo Estado nas atividades da população, (c) a situação econômico-social e, sobretudo, (d) a mentalidade da sociedade.

2 OS JOGOS DE AZAR À LUZ DA LEGISLAÇÃO NACIONAL

Nesse segundo capítulo o foco do estudo se volta para a compreensão dos jogos de azar no contexto nacional, se delimitando pelos seus aspectos jurídicos. Assim, é importante estudar sobre os bens jurídicos tutelados pelo Direito Penal, visando compreender se o bem jurídico protegido com a proibição dos jogos de azar é válido no sistema penal e social atual.

2.1 DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PENALMENTE

A identificação do bem jurídico como referência da dimensão material do injusto constitui um limite à atividade repressora do Estado. Nesse diapasão, o direito penal se ocupa da proteção de bens jurídicos e limita sua intervenção a casos em que há um dano ou risco de dano a um bem jurídico (BUSATO, 2020).

Como explica Damásio de Jesus (2020) Um bem é o que pode satisfazer as necessidades do ser humano. Ainda, todo valor reconhecido pelo Direito torna-se um bem jurídico, eles são ordenados em hierarquia. O Direito Penal tem a missão de proteger os bens jurídicos mais importantes.

Paulo Busato explica que a delimitação de bens jurídicos é algo compatível com o Estado social e democrático de Direito:

Definitivamente, não são todos os bens jurídicos que recebem a proteção penal, senão somente aqueles identificados como essenciais ao desenvolvimento humano em sociedade. Toda norma penal deve ter em sua estrutura de base um bem jurídico, mas esse bem jurídico deve ser essencial para o desenvolvimento humano em sociedade. Esses limites, que devem ter o reconhecimento de todo bem jurídico-penal, são compatíveis com um Estado social e democrático de Direito (BUSATO, 2018, p. 110).

Gonçalves (2021) explica que ao Estado só é permitido punir condutas que de fato infrinjam algum bem jurídico, não sendo permitido que o direito penal tutele valores meramente ideológicos, éticos ou religiosos, dissociados de um comportamento humano efetivamente lesivo.

Ademais, frisa-se que é necessário que a agressão se direcione a um bem jurídico fundamental para o desenvolvimento individual e que esse ataque seja grave o suficiente para justificar a intervenção penal.

Como compreendido, uma conduta punida pelo direito penal deve ofender um bem jurídico. Muitos autores sustentam que a moralidade é um bem jurídico protegido pelo direito penal, se justificando, portanto, a proibição dos jogos de azar. Por outro lado, outros autores entendem que a moralidade não é um bem jurídico. “Nota-se que há um conservadorismo exacerbado nesta proibição, reproduzindo ideias antiquadas sobre a necessidade do controle da moralidade pelo direito penal.” (VENDRAMEL, 2018, p. 15).

Sendo assim, resta claro qual o bem jurídico que poderia ser objeto de proteção ou não pelo Estado. Uma vez que por um lado há quem seja favorável que a moralidade é um bem jurídico que deve ser protegido pelo direito penal, enquanto, contrariamente, há quem defenda que a moralidade não é um bem jurídico.

2.2 A PROIBIÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Como já adiantado, os jogos de azar são proibidos no Brasil. André Estefam (2021) explica que o verdadeiro desafio do penalista consiste em desvendar quais são os limites do legislador para a criação de normas penais. Trata-se do desafio político do Direito Penal, isto é, o que sancionar e como sancionar. Assim, a proibição dos jogos de azar ainda é um tema de amplo debate nacional.

Capez (2019), por sua vez, explica que a atuação repressiva do Estado, em matéria penal, implica a existência de um efetivo e concreto ataque a um interesse socialmente relevante, ou seja, o surgimento de, pelo menos, um real perigo ao bem jurídico. O Estado entendeu que os jogos de azar conferiam perigo a um bem jurídico, os proibindo.

Jogo de azar no Brasil é contravenção penal, conforme o artigo 50 do Decreto-Lei n. 3.688/1941, porque, de acordo com a Constituição Federal de 1988, somente a União (Governo Federal) pode autorizar, excepcionalmente, a exploração de jogos de azar.

O artigo em questão possui a seguinte redação:

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

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

§ 2º Incorre na pena de multa, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quem é encontrado a participar do jogo, ainda que pela internet ou por qualquer outro meio de comunicação, como ponteiro ou apostador (BRASIL, 1941).

O § 3º do mesmo artigo explica o que se considera jogos de azar, para os efeitos da lei: “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.” (BRASIL, 1941).

A proibição dessa prática já era esperada por algumas pessoas e desejadas por outras à época, o que não significa que não houve impactos na sociedade e na economia brasileiras, notadamente na vida das pessoas que dependiam dessa atividade.

A proibição dos “jogos de azar” pela lei, em sentido genérico, visa abranger todos os tipos de jogos, como é o caso dos cassinos, “estes que já possuíram um período áureo em solo brasileiro, quando os impostos derivados de sua exploração eram destinados ao investimento em obras de saneamento básico, durante a década de 1920” (VENDRAMEL, 2018, p. 09).

Nascimento (2022) explica que apesar de os jogos de azar serem proibidos, na prática não é isso o que acontece. Isso ocorre porque a sociedade, naturalmente, sempre encontrará meios para a prática de atividades ilegais, como os jogos. Assim, é possível encontrar barracas de jogo do bicho, bem como máquinas caça-níqueis em muitos lugares.

Mas é importante destacar que a Loteria Federal, como já estudado, é um tipo de jogo de azar, sendo legalizado no território nacional, inteiramente monopolizada pelo Estado.

Ademais, essa proibição foi realizada a partir de preceitos morais e religiosos em seu fundamento, o que não é mais admissível em um Estado Democrático de Direito, e ainda por cima laico. Assim, o Poder Legislativo tem a

possibilidade de rever essa proibição, colocando as liberdades individuais e a ingerência do Estado na vida privada como uma prioridade.

Reis (2018) explica que o Brasil, na atualidade, faz parte de um pequeno grupo de 3 países dentro do G20 (Grupo dos 20), ao lado de Arábia Saudita e Indonésia, que proíbem os jogos de azar. No que se refere aos membros da ONU (Organização das Nações Unidas), 75,52% dos seus membros permitem jogos de azar, o Brasil está entre os 24,48% que não legalizara, o jogo.

Quando é colocada em foco a reflexão a respeito dos motivos da proibição no Brasil (preceitos morais e religiosos, sobretudo), várias dúvidas passam a surgir, pois, conforme os dados anteriormente levantados, mais de 75% dos países membros da ONU não criminalizam os jogos de azar, logo, essas questões morais e religiosas são usadas como fundamento em países específicos, como no Brasil, nos países em que os jogos de azar são legalizados, tais fatores não são (ou não foram ainda) capazes de provocar a ilegalidade desse tipo de jogo.

Reis (2018, p. 74) questiona:

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

O que se extrai do entendimento anteriormente traçado é que a proibição dos jogos de azar é antidemocrático, e não faz sentido a existência de norma proibitiva no contexto político atual do Brasil.

2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS JOGOS DE AZAR

A Constituição de 1988 dispõe em seu artigo 170, § 1º que “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” (BRASIL, 1988). Assim, os jogos de azar seriam permitidos se a Lei de Contravenções Penais não considerasse a atividade ilegal.

Não há nenhum dispositivo constitucional que verse claramente sobre os jogos de azar, assim, cabe a interpretação das normas que podem abrir margem a possibilidade da prática, como é o caso do artigo 170 anteriormente citado.

Dessa maneira, é lógico o entendimento que a própria Constituição não condenaria a exploração dos jogos de azar, mas traz como hipótese de exceção os casos previstos em lei. Ou seja, seria plenamente legal explorar as atividades exploradoras dos jogos de azar se, e somente se, não existisse a Lei de Contravenções Penais, que proíbe a prática.

Destaca-se que a proibição a exploração de jogos de azar é inconstitucionalmente incompatível com as liberdades fundamentais, como é demonstrado na própria Carta Magna, que diz em seu artigo 5º, que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988)

A Constituição, apesar de garantir direitos fundamentais de primeira geração - liberdades -, não há nenhuma previsão expressa sobre os jogos de azar na Carta Magna, o que leva a uma interpretação analógica, a luz de Thomaz Carneiro Drumond (2019):

[...] na interpretação analógica há uma lei a ser aplicada e interpretada e, então, não há lacuna ou omissão legislativa ou normativa. Todavia, há a necessidade da aplicação desse método interpretativo quando em parte do próprio texto da lei há uma fórmula ou conceito genérico que precisa ser interpretado e ter sua norma revelada a partir do mesmo texto legal.

É exatamente no sentido de falta de previsão expressa na Constituição sobre os jogos e a interpretação analógica, que há pensamento no sentido da inconstitucionalidade do monopólio do Estado sobre os jogos de azar, uma vez que deve ser garantido efetivamente os direitos fundamentais de liberdade de primeira geração e, quando proíbe, está cerceando o princípio da liberdade.

A Constituição leciona também que a União tem competência exclusiva para legislar sobre os consórcios e sorteios, considerados jogos de azar. No artigo 22, inciso XX, ressalta que “compete privativamente à União legislar sobre [...] sistemas de consórcios e sorteios” (BRASIL, 1988).

Por fim, apesar de não haver legislação constitucional específicas sobre os jogos de azar, a Lei de Contravenções Penais ainda está em vigor e deve ser respeitada, sendo assim, proibida a exploração de jogos de azar no Brasil.

2.4 A INTERVENÇÃO DO ESTADO

O Estado intervém na prática dos jogos de azar, se no início do século XX havia a aceitação dessa prática, na atualidade ela é proibida, considerada ilegal, por iniciativa do Estado.

Duarte (2007) não vê a intervenção estatal como algo maléfico. O autor explica que tal intervenção é importante na medida em que assegura proteção aos direitos do apostador, que devida ao possível encantamento com a possibilidade de enriquecer com a sorte, adota determinadas posturas maléficas para si mesmo. Ainda: “E a proteção estatal, na medida em que tipifica o jogo ilegal, além de canalizar recursos para os fins sociais dificulta a ação criminosa orientada a obter vultosos recursos que desembocam na prática de outros delitos, dentre os quais lavagem de dinheiro, tráfico e corrupção” (DUARTE, 2007, p. 115).

Assim, os que se posicionam de forma contrária a exploração legal dos jogos de azar apontam que se trata de uma atividade que favorece a prática de outros tipos de crime. Silva e Costa (2015) discordam, e afirmam que os países em que o jogo de azar é legal, como Inglaterra, Itália, França, Portugal, Espanha e EUA, não tiveram a facilitação da criminalidade em decorrência dessa legalidade.

Nascimento (2022) é categórico, e afirma que o paradoxo estatal na proibição dos jogos de azar é uma grande hipocrisia, ao mesmo tempo que proíbem os jogos de azar por meio de justificativas religiosas e até mesmo econômica, monopoliza, o mercado legal por meio das loterias federais, arrecadando impostos.

Conforme aponta Benatte (2002, p. 23), a intervenção do Estado no policiamento dos costumes se justificou a partir de uma “política saneadora ou profilática do ambiente social”.

Dessa forma, há a necessidade da intervenção estatal para que haja um controle e para que seja feita a fiscalização da prática dos jogos de azar. Nesse sentido, o Estado garante com que a legalidade dos jogos não gerem outros crimes.

3 A NECESSIDADE DE NOVA REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

No terceiro e último capítulo, o foco do estudo se volta para a necessidade de nova regulamentação dos jogos de azar no Brasil, a partir da análise dos Projetos de Lei que se encontram em tramitação, bem como de julgados que versam sobre o tema. Por fim, pretende-se compreender a questão atinente a inconstitucionalidade do monopólio do Estado sobre os jogos de azar.

3.1 ADEQUAÇÃO SOCIAL DA CONDUITA

Muitos autores, bem como parte da sociedade, defendem a adequação social dos jogos de azar no contexto social atual. Nesse sentido, é importante compreender no que consiste o princípio da adequação social, e se ele pode ser invocado nesse contexto.

A adequação social é um princípio do direito penal que deve orientar o legislador, no sentido de, no exercício de suas atribuições, apenas incriminar condutas que sejam socialmente inadequadas (GONÇALVES, 2020).

Busato (2020, p. 248) explica que “os costumes cumprem por vezes funções descriminalizantes, como práticas sociais reiteradas que afastam a relevância social – e logo, jurídica – de algumas atividades, como, por exemplo, [...] o jogo do bicho”. Assim, o autor cita um jogo de azar como uma prática costumeira, que poderia se enquadrar na adequação social.

A respeito disso explica Fernando Capez:

Ocorre que, no caso da contravenção do jogo do bicho, há uma corrente jurisprudencial que entende que o costume revogou a lei. Sustenta que, com o costume contra legem, a proibição caiu no desuso. O procedimento normal passou a ser o de jogar no bicho, o que fez desaparecer a norma proibitiva, que era o mandamento de uma conduta outrora normal (CAPEZ, 2019, p. 115).

Deve-se ressaltar que esse entendimento, embora exista, é minoritário, isso porque o sistema jurídico brasileiro se assenta no princípio da supremacia da lei escrita. Logo, um costume não tem o poder de revogar uma lei.

Mas de toda forma, como aduz Vendramel (2018), a ideia basilar é que a moral não deve influenciar no direito penal, não sendo admissível a tipificação de condutas que são socialmente adequadas, mesmo que não sejam exemplares no ponto de vista ético, como é o caso dos jogos de azar.

A proibição dos jogos de azar, conforme a visão de Vendramel (2018, p. 19) “se dá única e exclusivamente por conceitos sem referenciais jurídicos concretos por atentar contra “os bons costumes”. Sendo incontestavelmente uma proibição dada por valores morais e éticos, os quais não deviam influir no direito penal”.

André Estefam (2021, p. 196), alerta: “É importante, todavia, não confundir adequação social com mera leniência ou indulgência. Aquilo que pode ser tolerado por um setor da sociedade jamais será, só por isso, socialmente adequado”.

O autor cita como exemplo o próprio jogo do bicho, como se vê:

É o que ocorre com a contravenção penal do jogo do bicho. Trata-se de um fato tolerado por muitas pessoas. Ocorre que tal contravenção fomenta a criminalidade organizada, incentiva a corrupção de órgãos policiais e, na quase totalidade dos casos, vem associada com outros crimes, notadamente o porte ilegal de armas de fogo e o tráfico de drogas. Vê-se, daí, que a indulgência com a qual muitos brasileiros encaram o jogo do bicho jamais pode acarretar na licitude do comportamento, posto que é gritante sua inadequação social. Não é por outra razão, aliás, que passados mais de sessenta anos da vigência do Decreto-Lei n. 6.259 (1944), o fato ainda é previsto como infração penal (ESTEFAM, 2021, p. 196).

Entendendo de forma completamente oposta, Wacquant explica:

A prática dos jogos de azar é socialmente aceita e está arraigada nos costumes da sociedade. O jogo do bicho existe há mais de um século (desde 1892), tendo se tornado contravenção em 1941. Ele faz parte da cultura, já se tornou um folclore na nossa sociedade. A lei penal não tem o poder de revogar a lei econômica da oferta e da procura. Se a demanda não for suprida pelo mercado lícito, será suprida pelo mercado ilícito (WACQUANT, 2008, p. 72).

Camargo (2020, p. 24) defende que o ato de jogar “é uma conduta socialmente aceita, seja pela sua historicidade ou pela função social ou econômica que desempenha. O jogo está intrínseco na evolução do ser humano e está presente desde os tempos mais remotos”.

Nesse vértice, mesmo muitos autores vendo o jogo como uma forma de fomento da economia, o Brasil continua dividido entre o aceitar como fator gerador de renda e continuar o negando, por vê-lo como imoral, devido ao fato de “causar” maus hábitos e levar à prática de crimes, como a lavagem de dinheiro e sonegação de impostos (CAMARGO, 2020).

3.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UMA NOVA REGULAMENTAÇÃO

A regulamentação dos jogos no Brasil é necessária, no entanto, o povo é o seu maior desafio. O Brasil possui um longo histórico de corrupção, assim, a grande quantidade de dinheiro gerado pela indústria dos jogos, ao passar pelas mãos do Estado, geraria uma certa insegurança.

Ragazzo e Ribeiro (2012) trazem uma perspectiva interessante a ser considerada. Segundo os autores, permanecendo ilegais, esses jogos proporcionam aos seus usuários o chamado “fator adrenalina” extra. Isto é, parte dos jogadores escolhem os jogos ilegais justamente por eles serem ilegais. Com a regulamentação, esse “fator adrenalina” é perdido, sendo possível que parte dos jogadores busquem por outros jogos não regulamentados.

Esse também é o entendimento de Marques (2019, p. 121): “Porém, cumpre salientar que a associação entre o jogo e outras práticas ilícitas acontece muito mais graças a própria proibição, que o mantém na ilegalidade, do que devido a sua natureza”.

Nesse sentido:

Ao regulamentar a prática de determinado jogo de azar (como o jogo do bicho), não estaremos trazendo para a legalidade toda a indústria atualmente ilegal, mas sim incentivando a criação de uma nova indústria, ou ao menos a expansão de uma já existente. Ou seja, o resultado não seria trazer para a legalidade o existente, e sim incentivar a criação do novo (legal), mas mantendo-se o ilegal, ainda que em menor medida (RAGAZZO; RIBEIRO, 2012, p. 627).

Assim, os autores explicam que a regulamentação dos jogos ilegais, servirá como um incentivo para que novos jogos ilegais surjam. Os idealizadores e controladores desses jogos não pretendem perder para o Estado. Muito embora a

indústria ilegal de jogos não acabe, a sua diminuição ainda é benéfica para o próprio Estado.

Marques trata sobre a autonomia do indivíduo, e a necessária ingerência do Estado no exercício dessa autonomia privada:

Com efeito, a criminalização dos jogos de azar denota a intromissão do Estado na autonomia privada de seus cidadãos e não mais merece sobreviver no ordenamento jurídico pátrio atual por deflagrar violação ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana²⁶, na sua dimensão ética. A interferência estatal excessiva na esfera da autonomia privada representa perigo à manutenção da diversidade e das liberdades individuais da sociedade brasileira. Indo mais além, a sobreposição do Estado-paternalista sobre o indivíduo também gera efeitos prejudiciais a toda comunidade que se vê obrigada a conviver com o jogo sem nenhuma forma de controle estatal efetivo, ao mesmo tempo em que deixa de ter qualquer retorno arrecadatório esperado de uma atividade com enorme potencial econômico (MARQUES, 2019, p. 124).

Com as medidas corretas, é possível realizar um controle seguro dos valores gerados pela indústria. Assim, essa proibição na atualidade, mesmo com vários países movimentando sua própria economia com a regulamentação dos jogos de azar, não se mostra justificável. O preâmbulo do Decreto-Lei nº 9215/46 se fundamenta em argumentos fracos e ideias filosóficas, teológicas e utópicas. É realizada uma apelação moral e religiosa, em um país que se considera laico desde a Constituição de 1891.

Caso houvesse a regulamentação dos jogos, os consumidores desse tipo de entretenimento teriam benefícios, como a criação de comissões de controle do jogo que, como é feito em alguns estados dos EUA, limitariam os lucros e haveria a imposição da manutenção de programas de assistência a jogadores compulsivos (COSTA; SILVA, 2015).

O jogo é um tipo de negócio que movimenta uma quantidade enorme de recursos e que tem plena aceitação pelo povo brasileiro, conforme comprova o grande sucesso do jogo do bicho e, também, dos bingos. Esse negócio continuará a existir em todos os cantos, sem controle e a mercê da corrupção, ou à luz do dia, como atividade regulamentada, submetida ao controle estatal, como se vê nas democracias ocidentais (COSTA; SILVA, 2015, p. 8).

Por outro lado, a movimentação financeira que esse tipo de jogo realiza, é altíssima, assim, a regulamentação pode fazer a economia do país impulsionar. Como destaca Nascimento (2022), bons exemplos do poder desse tipo de negócio, são as cidades de Cancun, Macau, Marrakesh e Las Vegas. Esta sozinha atrai cerca de 40

milhões de turistas anualmente, e em Macau, que é a primeira do seu segmento, mais de 50% do seu PIB está atrelado ao mundo dos jogos e turismo. “A legalização dos jogos de azar gera um grande incentivo social e econômico, proporcionando um aumento significativo no turismo e arrecadação de impostos, assim como nas formas de emprego que seriam criados” (NASCIMENTO, 2022, p. 08).

A regulamentação, de acordo com o entendimento de Ragazzo e Ribeiro (2012) enfrentará alguns desafios, mas ela deve ser enfrentada. Ademais, é importante que seja realizada uma regulamentação forte, outorgando segurança à empresas e investidores sérios.

Marques (2019), por sua vez, sugere que o marco regulatório deve prever mecanismos bem rígidos de controle, ainda, não pode conferir o monopólio para o Estado, ou estabelecer a natureza de serviço público desse tipo de atividade. O ideal seria determinar que a iniciativa privada tenha exclusividade na exploração desse mercado. No entanto, essa é uma opção que pode não ser considerada pelo próprio Estado.

A legalização deve alcançar todos os tipos de jogos de azar, notadamente aqueles favoritos pela população menos abastada, como é o caso do jogo do bicho e dos bingos, não somente os jogos abraçados pela população mais rica, como os cassinos (MARQUES, 2019).

É importante, ainda, que eventual marco legislativo trate sobre o regime tributário dos jogos de azar. Marques (2019) explica que uma tributação mais onerosa é essencial, assim a sua exploração econômica nem sempre pode ser uma vantagem, o que inibiria o desenvolvimento exagerado desse tipo de mercado.

O autor ainda explica:

Sem prejuízo dos tributos acima, o mercado de jogos de azar é campo passível de incidência de outras espécies tributárias. A cobrança de taxas de fiscalização proporcionais ao trabalho e os custos despendidos pelos órgãos responsáveis por essa atividade pode e deve ser instituída, levando em consideração também as especificidades de cada modalidade. Não obstante, a Receita Federal deve garantir o recolhimento das demais Contribuições já existentes, além do Imposto de Renda sobre os prêmios, preferencialmente mediante retenção na fonte, assim como já ocorre nos sorteios das loterias públicas (MARQUES, 2019, p. 132).

Assim, o Brasil perde anualmente um valor considerável somente por manter os jogos de azar na ilegalidade. Não existe um consenso a respeito de um

valor exato, mas estima-se que sempre fica na casa dos bilhões de reais. Por outro lado, o mercado ilegal acaba faturando.

Ainda existem posicionamentos contrários. Camargo (2020) aponta que existe a tese do “Transtorno do Jogo”, e que ela é comumente utilizada pelas pessoas contrárias à sua liberação. A tese sustenta que o jogo é a terceira dependência mais comum no Brasil, perdendo somente para o álcool e o cigarro, que são drogas lícitas largamente utilizadas. Estima-se que 1,2% da população nacional seja dependente do jogo e, sendo necessário ressaltar que os indivíduos que se enquadram nesse cenário tiveram problemas ligados ao álcool, ao uso de droga, apresentaram transtorno de humor e de personalidade e até mesmo ansiedade.

3.3 PROJETOS DE LEI SOBRE A MATÉRIA

Foi proposto pelo então Senador Ciro Nogueira o Projeto de Lei do Senado 186 de 2014, dispondo sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. É importante a análise desse projeto.

A ementa do projeto possui a seguinte explicação:

Dispõe sobre a exploração de jogos de azar; define quais são os jogos de azar, como são explorados, autorizações, destinação dos recursos arrecadados; define as infrações administrativas e os crimes em decorrência da violação das regras concernentes à exploração dos jogos de azar (BRASIL, 2014).

Já no artigo 2º do projeto, há a seguinte redação: “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” (BRASIL, 2014).

Nota-se que o que se pretende com o projeto em análise é a liberação dos jogos de azar em todo o Brasil, e a própria redação do artigo 2º supracitado reconhece o valor histórico-cultural desse tipo de jogo para o país.

O artigo 3º, por sua vez, elenca os jogos de azar abrangidos pelo projeto:

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 (BRASIL, 2014).

Assim, o projeto visa a regulamentação dos jogos citados anteriormente. Cabe especial destaque para os cassinos em resorts. A intenção é fomentar o turismo e o lazer, permitindo cassinos em resorts, assim como ocorria no início do século XX, e cassinos eram operados em grandes hotéis, como o Copacabana Palace.

Mas o projeto não inova nas questões referentes a exploração dos jogos de azar, o artigo 5º aponta que “Os jogos de azar serão explorados por meio de autorização outorgada pelos Estados e pelo Distrito Federal, observadas as disposições desta Lei e de seus regulamentos”. (BRASIL, 2014).

No entanto, será possível a outorga para pessoas jurídicas, desde que elas comprovem: “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.” (BRASIL, 2014).

Ainda sobre os cassinos, o artigo 20 do projeto aponta que eles poderão explorar jogos de cartas, roletas, dentre outros tipos de jogos, sem desconsiderar novas modalidades de jogos que possam surgir nesse contexto de cassinos.

No caso de autorização para a exploração de jogos de azar em cassinos, ela poderá durar por prazo determinado de 20 anos, e a própria lei estabelecerá os requisitos que devem ser observados pela autoridade concedente.

Os dirigentes e funcionários das empresas que forem autorizadas à explorarem jogos de azar em cassinos estarão proibidos de participar dos jogos que explorem, e a sua remuneração não pode ser calculada sobre o movimento das apostas, na forma do artigo 24 do projeto.

O capítulo IV do projeto em estudo trata das infrações administrativas, reforçando a seriedade da matéria que se pretende regular, assim: “Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão, culposa ou dolosa, praticada contrariamente aos preceitos legais e normativos aplicáveis aos jogos de azar, inclusive quanto aos procedimentos de autorização, fiscalização e prestação de contas.” (BRASIL, 2014).

As sanções previstas no projeto são a advertência, a multa simples, a multa diária, a apreensão de instrumentos, documentos e objetos que compõem o maquinário responsável pelo funcionamento do local, a suspensão parcial ou total das atividades, e o cancelamento de autorização. No que se refere ao montante das

multas, “§ 1º As multas serão fixadas entre os valores de, no mínimo, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e, no máximo, R\$ 100.000,00 (cem mil reais), por infração, conforme tabela divulgada no regulamento desta Lei.” (BRASIL, 2014).

O Projeto também trata dos crimes e das penas:

Art. 30 Explorar jogo de azar sem autorização legal: Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa. Art. 31 Fraudar, adulterar ou controlar resultado de jogo de azar ou pagar seu prêmio em desacordo com a lei: Pena – detenção, de seis meses a dois anos, e multa. Art. 32 Permitir o ingresso de menor de dezoito anos em recinto destinado a jogo de azar: Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa (BRASIL, 2014).

Nota-se, portanto, que o projeto em questão está em consonância com as exigências jurídicas da regulamentação desse tipo de atividade, respeitando, inclusive, o monopólio do Estado sobre os jogos de azar.

Em sua justificativa, o Senador que propôs o projeto afirma que os jogos de azar constituem conduta socialmente aceita, e que por isso, as medidas proibitivas tendem a não surtir efeito, visto que as pessoas desobedecem, logo, mais interessante para o Estado seria regulamentar a atividade.

O Senador explica: “deixar a demagogia de lado e trabalhar com a realidade da forma como ela se apresenta e não como gostaríamos que ela fosse. Não é o jogo que fomenta o crime, mas a sua proibição” (BRASIL, 2014, p. 13).

Foi realizada pesquisa a respeito da arrecadação dos jogos de azar, sendo que “Estudos revelam que o Brasil deixa de arrecadar em torno de R\$ 15 bilhões caso seja legalizado todas as modalidades, contidas neste projeto de lei (jogo do bicho, videoloteria, bingo, videobingo, cassino, apostas esportivas e i-Gaming)” (BRASIL, 2014). Assim, considerando aspectos puramente econômicos, a regulamentação é financeiramente benéfica para o país.

Na conclusão do projeto é questionado:

O próprio Estado realiza inúmeras modalidades de jogos de azar. Por que não legalizar as outras modalidades? Qual fundamento justifica esse equívoco? A velha retórica já não mais explica a realidade dos jogos no Brasil; é preciso avançar e criar um marco regulatório para essa atividade (BRASIL, 2014, p. 15).

São questões que merecem reflexão, o Estado possui o monopólio de diversos tipos de jogos de azar, como a loteria, que depende única e exclusivamente

da sorte, não há motivo para não liberar os demais jogos que possuem esse mesmo segmento. Não cabe ao Estado interferir nas escolhas pessoais de cada cidadão.

A partir de um balanço, percebe-se que o projeto em questão, assim como apontado pelo então senador em sua propositura, Ciro Nogueira, avança nos seguintes termos:

1. Legaliza o que hoje funciona na clandestinidade; 2. Estabelece requisitos claros e objetivos para os interessados na exploração de jogos de azar; 3. Contribui para a geração de milhares de novos empregos; 4. Contribui para conter os abusos cometidos hoje em dia por falta de uma legislação que regulamente a atividade; 5. Fortalece o importante papel da Receita Federal do Brasil para os cofres públicos, ao exigir regularidade fiscal dos interessados na exploração dos jogos de azar; 6. Estabelece punições caso a lei seja descumprida pela empresa autorizada a explorar jogos de azar; e 8. Fortalece a política de desenvolvimento regional através do turismo (BRASIL, 2014, p. 16).

Esse projeto analisado é o mais recente dentro da matéria em estudo. Mas é importante tratar também do Projeto de Lei 442 de 1991, projeto que encontra-se em trâmite há mais de 30 anos, mas que recentemente teve sua votação concluída pelo Plenário da Câmara dos Deputados, e se encontra aguardando a apreciação do Senado Federal. O projeto foi proposto por Renato Vianna.

O principal foco do projeto é a descriminalização do jogo do bicho, e em sua justificativa, o então Deputado expôs:

Os males criminosos decorrentes do jogo proibido estão diretamente relacionados com a própria ilegalidade de sua prática. Abstraindo-se a sua ilicitude, suprimir-se-á a sua vinculação, em alguns estados, com o crime organizado, tais como grupos de extermínio, tráfico de drogas, lenocínio, seqüestro etc. A prática do jogo, por si, não ofende, não expõe a perigo de lesão ou lesa bens jurídicos fundamentais da sociedade ou do Estado. não sendo relevante, na atualidade, que se o mantenha, demagogicamente. na clandestinidade (BRASIL, 1991).

Como se vê, ele destaca que os males dos jogos, como é o caso do fomento ao crime organizado, por exemplo, advém da ilegalidade da conduta, que permite a sua exploração às margens da lei, contribuindo diretamente para a economia do crime. Assim, é de suma importância a regulamentação pelo Estado.

É destacado pelo Deputado que “há delitos graves, hediondos, que estarrecem a sociedade e que necessitam de árdua e diuturna repressão policial, não a prática de um jogo de azar, enraizado nos costumes [...]” (BRASIL, 1991).

Em própria notícia vinculada pela Câmara dos Deputados, informações obtidas pelos próprios deputados, apontam que o então líder do governo, Jair Bolsonaro, adiantou que, caso a proposta passe pelo Senado, ele a vetaria. O resultado desse trâmite só será visto futuramente.

O texto do projeto se assemelha ao anterior, e prevê a possibilidade de existência de cassinos em resorts, com algumas regras: deve haver, pelo menos, 100 quartos de hotel de alto padrão, locais para reuniões, restaurantes, espaços para compras etc. Ainda, o cassino deve ter espaço no máximo igual a 20% de todo o complexo (BRASIL, 2022).

O texto também permite o funcionamento de cassinos em embarcações fluviais, como os navios, que devem ter, no mínimo, 50 quartos de alto padrão, restaurantes, centros de compras e etc (BRASIL, 2022).

No que se refere ao bingo, o projeto permite que a exploração do jogo por casas que tenham capital mínimo de 10 milhões de reais, e área mínima de 1,5 mil metros quadrados, em que poderão ter até 400 máquinas de videobingos (2022).

Ainda, com proposta mais focada em tributação, o PL 3090/2015, do deputado Marcelo Matos do PDT/RJ, dispõe sobre a exploração das atividades dos cassinos, instituindo o COFINS em consequências dessa exploração, além de ter ementas com alterações para a Lei Complementar nº 116/2003, a Lei nº 9.613/1998 e o Decreto-Lei nº 3.688/1941

Importante destacar parte da justificação do Deputado, que enfatizou que não houve deliberação democrática por parte da população quando ocorreu a proibição dos cassinos:

É de destacar, ainda que, a decisão de se proibir o funcionamento de cassinos e todas as suas consequências econômicas e culturais, não foi objeto de uma deliberação democrática por parte da população brasileira ou de uma reflexão profunda por parte do Estado. Antes, foi obra unilateral do então Presidente Eurico Gaspar Dutra, (e, relata-se: imbuído unicamente do desejo de agradar sua esposa Carmela Teles Leite Dutra, a Dona Santinha) (BRASIL, 2015).

Assim, Camargo (2020) explica que o Estado tem se portado de forma negligente em demorar demasiadamente para regulamentar uma lei que traria benefícios tanto para o Estado quanto para a sociedade.

Finalizando, importante trazer um exemplo do direito comparado. Os Estados Unidos é um país referência em matéria de legislação de jogos, a indústria

dos cassinos de Las Vegas atrai turistas do mundo inteiro, inclusive do Brasil. O local ainda oferece espetáculos musicais e teatrais, fomentando a cultura. O dinheiro movimentado em Las Vegas é essencial para a economia do estado de Nevada. De acordo com Marques (2019, p. 125) “O Nevada Gaming Control Board e o Nevada Gaming Commission tem como objetivo de estabelecer uma política rígida no controle dos estabelecimentos que exploram os jogos de azar no estado”.

Dessa forma, observa-se que há projetos de Lei no Brasil muito bem estruturados com objetivo de legalizar os jogos de azar. Ademais, deixam claro os benefícios que a legalização dos jogos podem gerar na economia do país.

3.4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

É importante realizar um estudo jurisprudencial da temática, de forma a compreender como o assunto tem sido tratado nos tribunais superiores. A primeira ementa é o RE 966177 do Supremo Tribunal Federal, que discute a constitucionalidade do artigo 50 da Lei de Contravenções Penais. Talvez essa seja a decisão mais importante a ser analisada.

Esse caso se exterioriza no Recurso Extraordinário interposto com fundamento na alínea a do permissivo constitucional contra acórdão assim ementado:

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

Nessa apelação anteriormente ementada é ressaltado que a prática dos jogos de azar são consultas que se inserem no âmbito das liberdades individuais do indivíduo.

O Relator destaca que a proibição atual não encontra mais sustentação de validade na ordem constitucionalmente vigente. É importante que a leitura da lei criminalizadora seja realizada sob o viés constitucional, onde de um lado figura a proteção, pelo Estado, dos direitos fundamentais e por outro a licenciosidade com a

qual se permite ao Estado punir a conduta que cause ofensividade a direitos transindividuais, num mandado de criminalização expresso.

Nesse diapasão, a liberdade individual é a pedra de toque do sistema constitucional vigente, sendo um fundamental intocável, a ponto de o artigo 5º, XLI, da CF/88 ser expresso em, ao contrário dos fundamentos do Decreto-Lei 9.215/46, recomendar programaticamente punição a qualquer ato atentatório dos direitos e liberdades fundamentais.

Assim, é importante a apreciação da adequação e necessidade da providência adotada. O Relator ainda deixa a sua crítica: quando é o próprio Estado que monopoliza as loterias federais e estaduais, além dos sorteios, não há espaço para afirmar impunemente que o jogo ofende a moral e os bons costumes, mas no caso dos demais jogos de azar, sim.

Voltando a análise do Recurso Extraordinário, o recorrente aponta que os jogos de azar são ilegais, e essa ilegalidade é revestida de legitimidade constitucional para a proteção daqueles que pode se tornar vulnerável em razão do vício. Completa afirmando que “tolerar a prática significaria incentivar os exploradores, em prejuízo dos explorados, cuja incidência do direito penal, nesse contexto, serve ao refreamento do desenvolvimento da atividade civilmente ilícita”, e continua afirmando que a ilegalidade “destina-se à promoção, muito mais do que aos bons costumes, da segurança e incolumidade públicas e da paz social” (BRASIL, 2016).

A Procuradoria Geral da República se manifestou pela procedência do recurso, acostando algumas ementas a respeito do entendimento do STF, uma delas merece destaque:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CRIMINAL. JOGOS DE AZAR. MÁQUINAS CAÇA-NÍQUEIS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. ALEGADA AFRONTA AO INCISO III DO ART. 195 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Caso em que entendimento diverso do adotado pelo acórdão recorrido exigiria o reexame da legislação infraconstitucional pertinente e do acervo fático-probatório dos autos. 2. Ofensa à Carta da República, se existente, ocorreria de modo reflexo ou indireto, o que não autoriza a abertura da via extraordinária. 3. Quanto à alegada violação ao inciso III do art. 195 da Carta Magna, o aresto impugnado afina com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. 4. Agravo regimental desprovido” (RE 582.479-AgR, Rel. Min. Carlos Britto, Primeira Turma, DJe 16.10.2009).

No dia 04 de novembro de 2016 foi reconhecida a repercussão geral:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRAVENÇÃO PENAL. ARTIGO 50 DO DECRETO-LEI 3.688/1941. JOGO DE AZAR. RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TIPICIDADE DA CONDUTA AFASTADA PELO TRIBUNAL A QUO FUNDADO NOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS. ARTIGOS 1º, IV, 5º, XLI, E 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUESTÃO RELEVANTE DO PONTO DE VISTA ECONÔMICO, POLÍTICO, SOCIAL E JURÍDICO. TRANSCENDÊNCIA DE INTERESSES. RECONHECIDA A EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Na decisão foi destacado que o que encontra-se em discussão é a recepção ou não pela Constituição Federal do artigo 50 do Decreto-Lei 3.688/1941, que prevê a contravenção penal do jogo de azar, reconhecida como conduta atípica pelo Tribunal a quo (TJRS).

Luiz Fux faz uma reflexão sobre o reconhecimento da repercussão geral:

Ressalte-se que a questão controvertida nestes autos encerra análise de tema constitucional relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, ultrapassando os interesses subjetivos da causa, a merecer reflexão desta Corte. A depender da admissibilidade constitucional da punição da conduta em testilha, haverá significativo reflexo no status libertatis dos agentes cujas condutas a ela se subsumem (BRASIL, 2016).

Em outra manifestação da Procuradoria Geral da República apontou que a despenalização dos jogos de azar, a princípio, deve ser reservada ao Poder Legislativo, pois não é possível o afastamento dos jogos de azar da seara penal sem que essa medida venha acompanhada das devidas regulamentações cíveis e administrativas, principalmente. Destaca que a adequação social da conduta deve ser encarada com cautela, e prosseguiu com a sua manifestação:

Nessa esteira, é certo que, em relação aos jogos de azar, num juízo de valoração ex post da adequação social, é possível identificar diversas razões para sua proibição via esfera penal, já que é reconhecidamente o veículo utilizado por organizações criminosas para a consumação de crimes graves, tais como fraudes, lavagem de dinheiro e sonegação fiscal, fato que impreterivelmente foi levado em consideração pela discricionariedade legislativa para optar pela tipificação penal da conduta (BRASIL, 2016).

Já no ano de 2019 foi julgada questão de ordem na Repercussão Geral, cuja ementa é a seguinte:

EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM NA REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. CONTRAVENÇÕES PENAIS DE ESTABELECEM OU EXPLORAM JOGOS DE AZAR. ART. 50 DA LEI DE CONTRAVENÇÕES PENAIS.

REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO, CONFORME A DISCRICIONARIEDADE DO RELATOR, DO ANDAMENTO DOS FEITOS EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL, POR FORÇA DO ART. 1.035, § 5º, DO CPC/2015. APLICABILIDADE AOS PROCESSOS PENAIS. SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA RELATIVA AOS CRIMES PROCESSADOS NAS AÇÕES PENAIS SOBRESTADAS. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ART. 116, I, DO CP. POSTULADOS DA UNIDADE E CONCORDÂNCIA PRÁTICA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS. FORÇA NORMATIVA E APLICABILIDADE IMEDIATA AOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO EXERCÍCIO DA PRETENSÃO PUNITIVA, DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA VEDAÇÃO À PROTEÇÃO PENAL INSUFICIENTE.

1. A repercussão geral que implica o sobrestamento de ações penais, quando determinado este pelo relator com fundamento no art. 1.035, §5º, do CPC, susta o curso da prescrição da pretensão punitiva dos crimes objeto dos processos suspensos, o que perdura até o julgamento definitivo do recurso extraordinário paradigma pelo Supremo Tribunal Federal.
2. A suspensão de processamento prevista no §5º do art. 1.035 do CPC não é consequência automática e necessária do reconhecimento da repercussão geral realizada com fulcro no caput do mesmo dispositivo, sendo da discricionariedade do relator do recurso extraordinário paradigma determiná-la ou modulá-la.
3. Aplica-se o §5º do art. 1.035 do CPC aos processos penais, uma vez que o recurso extraordinário, independentemente da natureza do processo originário, possui índole essencialmente constitucional, sendo esta, em consequência, a natureza do instituto da repercussão geral àquele aplicável.
4. A suspensão do prazo prescricional para resolução de questão externa prejudicial ao reconhecimento do crime abrange a hipótese de suspensão do prazo prescricional nos processos criminais com repercussão geral reconhecida.
5. A interpretação conforme a Constituição do art. 116, I, do CP funda-se nos postulados da unidade e concordância prática das normas constitucionais, isso porque o legislador, ao impor a suspensão dos processos sem instituir, simultaneamente, a suspensão dos prazos prescricionais, cria o risco de erigir sistema processual que vulnera a eficácia normativa e aplicabilidade imediata de princípios constitucionais.
6. O sobrestamento de processo criminal, sem previsão legal de suspensão do prazo prescricional, impede o exercício da pretensão punitiva pelo Ministério Público e gera desequilíbrio entre as partes, ferindo prerrogativa institucional do Parquet e o postulado da paridade de armas, violando os princípios do contraditório e do due process of law.
7. O princípio da proporcionalidade opera tanto na esfera de proteção contra excessos estatais quanto na proibição de proteção deficiente; in casu, flagrantemente violado pelo obstáculo intransponível à proteção de direitos fundamentais da sociedade de impor a sua ordem penal.
8. A interpretação conforme à Constituição, segundo os limites reconhecidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, encontrase preservada, uma vez que a exegese proposta não implica violação à expressão literal do texto infraconstitucional, tampouco, à vontade do legislador, considerando a opção legislativa que previu todas as hipóteses de suspensão da prescrição da pretensão punitiva previstas no ordenamento jurídico nacional, qual seja, a superveniência de fato impeditivo da atuação do Estado-acusador.
9. O sobrestamento de processos penais determinado em razão da adoção da sistemática da repercussão geral não abrange: a) inquéritos policiais ou procedimentos investigatórios conduzidos pelo Ministério Público; b) ações penais em que haja réu preso provisoriamente.
10. Em qualquer caso de sobrestamento de ação penal determinado com fundamento no art. 1.035, §5º, do CPC, poderá o juízo de piso, a partir de aplicação analógica do disposto no art. 92, caput, do CPP, autorizar, no curso da suspensão, a produção de provas e atos de natureza urgente.
11. Questão de ordem acolhida ante a necessidade de manutenção da harmonia e sistematicidade do ordenamento jurídico penal.

A decisão se refere a possibilidade de suspensão dos processos cujo tema seja o dos jogos de azar, até que haja o julgamento do Recurso Extraordinário. A questão de ordem foi acolhida, com a intenção de manter a harmonia e a sistematicidade do ordenamento jurídico penal.

O Recurso ainda está em tramitação, por isso não há ainda uma resposta referente a constitucionalidade ou não do dispositivo da Lei de Contravenções Penais que versa sobre os jogos de azar.

Ademais, a matéria ainda tem sido tratada com respeito à lei, considerando contravenção a exploração de jogos de azar, faz-se importante analisar mais alguns julgados:

JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS. PRÁTICA DE JOGOS DE AZAR COM UTILIZAÇÃO DE MÁQUINAS CAÇA-NÍQUEIS CARACTERIZADA. PROVAS SUFICIENTES DA AUTORIA E MATERIALIDADE DA CONDUTA. PRINCÍPIOS DA ADEQUAÇÃO SOCIAL E DA INSIGNIFICANCIA. INAPLICABILIDADE. ATENUANTE DE CONFISSÃO ESPONTÂNEA RECONHECIDA. CAUSA DE AUMENTO DE PENA NÃO DESCRITA NA DENÚNCIA. MUTATIO LIBELLI. INVIABILIDADE. PENA FIXADA NO MÍNIMO LEGAL. CONVERSÃO EM SALÁRIOS MÍNIMOS A TEOR DO ART. 45, § 1º DO CPP. RECURSO CONHECIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1) Comprovadas a autoria e a materialidade (fls. 06/09, 41/51, ocorrência policial, auto de apreensão e laudo de exame das máquinas eletrônicas) da contravenção prevista no artigo 50, caput, §3º, alinea "a" da Lei das Contravenções Penais (jogos de azar) no estabelecimento do apelante. 2) Impossível aplicação do Princípio da Adequação Social e da Insignificância para tornar a conduta atípica. O fato de o comportamento ser aceito por alguns não implica ser socialmente adequado, além de não ter o condão de determinar a desconsideração da correta aplicação da Lei penal. 3) Não há que se falar em insignificância jurídica nos Juizados Especiais Criminais quando se trata de crimes ou contravenções com pena em abstrato até dois anos exatamente porque a competência de tais Juizados existe exatamente para tratar de infrações penais de menor potencial ofensivo, o que terminaria por se confundir aplicação de penas alternativas (política visada pela nova sistemática penal) com ausência legal de punibilidade. Assim sendo certo o conhecimento da prática do jogo de azar consistente em uso de máquinas caça-níquel e não de mera máquina de diversão tipo fliperama e outras similares. A autoria, por sua vez, foi comprovada pelas testemunhas que narraram coerentemente e com detalhes circunstanciais o fato típico praticado pelo denunciado. 4) Na fixação da pena-base um pouco acima do mínimo legal, o r. Juízo procedeu à valoração fundamentada e que se justificou diante da existência de mais de uma circunstância judicial desfavorável ao acusado em atenção ao que preconiza o art. 59 do Código Penal. Em face da jurisprudência do STJ entender não ser antecedente penal ação penal sem condenação, é forçoso reconhecer a manutenção da pena-base no seu mínimo legal (Súmula 444 STJ). Contudo, quanto à circunstância do crime praticado por longo período tal não faz parte do tipo penal, tendo o ilustre juízo aplicado retamente tal circunstância. Assim sendo, fixa-se a pena-base em 4 meses de prisão simples. 5) Embora haja divergências doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema, a confissão tem caráter puramente objetivo, bastando que seja voluntária, não importando o caráter das situações em que foi efetivada. Precedentes - STJ. Embora tenha entendimento pessoal de que a confissão deva ser efetiva para o processo

criminal, até porque o acusado encontra-se revel e não participou do processo, forçoso reconhecer que o eg. STJ tem entendimento diverso. Portanto, os julgados do STJ, atualmente, reconhecem a minorante de confissão simplesmente pelo fato de ter sido utilizada como fundamento da sentença, ainda que a confissão seja na fase policial e ainda que exista outras provas para a condenação como é a demanda dos presentes autos. Então aplico ao sentenciado a penabase no seu mínimo legal, qual seja, três meses de prisão simples, acolhendo, portanto, a atenuante do art. 65, inc. III, alínea "d" do CPB. 6) Não tendo o Ministério Público imputado ao acusado, na denúncia, a qualificadora para causa de aumento de pena, não incumbe ao Juiz sentenciante fazê-lo, sendo caso de mutatio libelli. Portanto, fixo a pena definitiva do recorrente em 3 (três) meses, ou seja, no mínimo legal. Substituída a sanção prisional por uma restritiva de direitos consistente na prestação pecuniária mediante pagamento de 3 (três) salários mínimos a uma entidade a ser indicada pelo Juízo das Execuções Criminais. 7) Recurso conhecido e parcialmente provido

Nessa primeira ementa, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o Relator afirma que é impossível a fixação do princípio da adequação social. Isso porque o fato de o comportamento ser aceito por alguns, não significa ser aceito por todos.

A última ementa a ser citada é do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

EMENTA. APELAÇÃO. CONTRAVENÇÃO. JOGO DE AZAR. ABSOLVIÇÃO SOCIAL E INTERVENÇÃO MÍNIMA, INSURGÊNCIA MINISTERIAL QUE MERECE ACOLHIDA. O jogo de azar é contravenção penal prevista no artigo 50 do Decreto-Lei 3688/41. Em que pense ser uma conduta praticada por muitos, a contravenção em questão não pode ser considerada como aceita ou tolerada pela sociedade. De fato, a fiscalização e repressão para esse tipo de atividade é precária para as consequências deletérias no âmbito social onde a organização atua, eis que em seus bastidores proliferam corrupção, subornos, disputas de quadrilhas por seus pontos de atuação e, em última instância, até mortes. No presente caso o réu foi pego explorando jogos de azar e em poder de cinco máquinas caça-níqueis, motivo pelo qual deverá ser processado regularmente e ao final julgado por sua conduta. RECURSO PROVIDO.

Nessa última decisão é possível visualizar a mesma situação: a não adoção da adequação social para a contravenção da exploração de jogos de azar. O Relator destaca que essa contravenção não é aceita por toda a sociedade.

Assim, percebe-se que os tribunais superiores realizam a aplicação da lei, considerando contravenção penal a exploração de jogos de azar. A discussão a respeito da adequação social da conduta e necessidade de regulamentação é, sobretudo, doutrinária.

Mas os julgados em análise demonstram que sempre é abordada a questão relativa ao crime organizado ou outro malefício que os jogos de azar podem trazer. É importante, portanto, destacar, que isso só ocorre em decorrência da proibição desse

tipo de jogo, caso houvesse a sua devida regulamentação, a realidade poderia ser completamente diferente.

Assim, “a (falta de) atuação estatal se mostrou ineficiente em coibir o avanço dos jogos de azar e o resultado obtido é exatamente o oposto do pretendido com a proibição” (MARQUES, 2019, p. 121).

Dessa forma, resta claro a necessidade da legalização dos jogos de azar no Brasil. Observa-se que a proibição dos jogos não gerou o resultado pretendido e merece ser revista.

3.5 A INCONSTITUCIONALIDADE DO MONOPÓLIO DO ESTADO SOBRE OS JOGOS DE AZAR

Atualmente o Estado tem monopólio sobre a exploração de jogos de azar. Jogos de loteria podem ser realizados pela internet e por casas lotéricas. “Atualmente a Caixa Econômica Federal possui disponibilizados 10 jogos diferentes que possuem sorteios semanais, sendo que todos dependem totalmente da alea”, ou seja, dependem da sorte. (VENDRAMEL, 2018, p. 24).

Em uma concepção clássica e pura, o monopólio é o domínio de um único fornecedor sobre a oferta de um produto ou serviço que não possui substituto. Logo, os jogos de azar no Brasil são explorados exclusivamente pela Caixa Econômica Federal, por meio de permissões concedidas às lotéricas espalhadas por todo o país, na forma do Decreto-Lei nº 759/1969 em seu Art. 2º, alínea “d”: “Art. 2º A CEF terá por finalidade: [...] d) explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal nos termos da legislação pertinente; [...]”.

A procura por jogos da loteria é resultado da mudança de mentalidade da população sobre os jogos, os Estados começaram a vislumbrar a chance de arrecadar. Então o Estado começou a incentivar as apostas e pagava prêmios aos vencedores: daí o surgimento das loterias. A luz de Duarte (2006), a primeira “Loteria de Estado” foi fundada em 1776 pelo Rei da França Luís XV, mirando arrecadação dos jogos de azar.

As loterias foram fundamentais e ajudaram a financiar grandes obras estatais e privadas, e no Brasil não foi diferente. Em 1784 o governador Luiz da Cunha Menezes pediu à Presidência da Câmara Municipal licença para uma loteria com

intuito de arrecadar meios para o término das obras da Casa de Câmara e Cadeia de Vila Rica (CANTON, 2010). A partir desse momento as loterias se popularizaram no Brasil e passaram a serem cada vez mais comuns.

Outro exemplo a ser mencionado sobre o monopólio estatal em exploração de atividade por ele reprimida são as corridas de cavalo. O art. 50, §3º, “b” da Lei de Contravenções Penais proíbe a aposta em cavalos fora dos hipódromos, isso ocorre porque, uma vez que dentro desses locais, é o aparato estatal que realiza a fiscalização e recebe os lucros (VENDRAMEL, 2018).

O que se destaca dessa realidade é a incongruência do Estado em proibir determinados tipos de jogos de azar, e liberar a prática de outros sob o seu monopólio, como é o caso das loterias, nacionalmente conhecidas.

Nesse sentido:

O paradoxo da criminalização dos jogos de azar por parte do Estado é evidente, podendo até ser caracterizado como hipócrita. É reprimida uma conduta por atentar contra os “bons costumes”, mas que, no entanto, essa mesma conduta é explorada como fonte de renda estatal (VENDRAMEL, 2018, p. 25).

Ou seja, o autor só vem confirmar que o Estado proíbe a exploração dos jogos de azar a partir dos fundamentos já estudados nessa pesquisa, mas explora determinados jogos de azar, com o fim de obter lucro. Ou seja, essa realidade não é coerente.

Lustosa aponta que:

A legislação brasileira na área de jogos e loterias é uma das mais atrasadas do mundo. Com efeito, há anos, a União e os demais Estados da federação vêm se digladiando nos Tribunais com vistas a garantir para si a exclusividade ou concorrência na exploração de loterias. Existem hoje milhares de cassinos no mundo operando na legalidade, que seguem leis rígidas e possuem ações negociadas em bolsas de valores. Em praticamente todos os países desenvolvidos e em desenvolvimento no mundo há a regulação dos jogos, estando o Brasil numa absurda situação de ausência de regulação, quando salta aos olhos a qualquer cidadão que o jogo é praticado sem qualquer autorização, controle ou muito menos geração de tributos (LUSTOSA, 2017, p. 1).

O que o autor quer dizer é que a legislação brasileira é atrasada, a União e os Estados brigam nos Tribunais visando garantir para si a exclusividade ou concorrência da exploração das loterias, devido aos grandes ganhos financeiros, mas não se preocupa com a legalização dos demais jogos de azar.

Assim, dentro dessa perspectiva inicialmente abordada, questiona-se: o monopólio do Estado na exploração de jogos de azar, como as loterias, é inconstitucional? Essa discussão surge justamente da proibição da exploração dos jogos de azar, sem que haja um artigo específico apontando as loterias ou demais jogos explorados atualmente, como exceção.

Tadeu Romana reflete:

A Caixa Econômica Federal é, nesse particular, “grande cassino”, explorando uma atividade proibida em todo o território nacional. Explora um mercado que nega acesso à iniciativa privada, desde o governo Dutra, que não demorou em proibir os cassinos e os jogos de azar (ROMANO, 2022, p. 01).

O autor explica que a Caixa Econômica Federal, que explora os jogos de azar pela União, opera como um cassino, explorando atividade proibida no território nacional: jogos de azar.

Essa questão da inconstitucionalidade nunca foi levada ao Supremo Tribunal Federal, por isso, muito embora possa haver essa interpretação por parte de alguns operadores do direito, ela não foi objeto de análise pela Corte.

Embora seja contraditória a conferência do monopólio de jogos de azar para o Estado, a matéria ainda não foi objeto de ADI pelo STF. Mas diante do avanço de projetos de lei sobre a legalização dos jogos de azar, estima-se que a realidade da proibição será objeto de mudança, mesmo que o Estado continue com o monopólio de tais jogos.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu no ano de 2020 a inconstitucionalidade do monopólio da União sobre os jogos lotéricos, por meio das ADPFs 492 e 493. Como visto no desenvolvimento do presente estudo, os jogos lotéricos são espécies de jogos de azar. Logo, essa decisão significou a declaração da inconstitucionalidade no monopólio da União sobre os jogos de azar (BRASIL, 2020).

Gilmar Mendes expôs em sua decisão que “A Constituição não atribui à União essa exclusividade e não proibiu expressa ou implicitamente o funcionamento de loterias estaduais” (BRASIL, 2020).

Por sua vez, o ministro Ricardo Lewandowski destacou que as loterias podem ser uma oportunidade de os estados “auferirem recursos neste momento em que os respectivos erários estão depauperados” (BRASIL, 2020).

O motivo por trás dessa declaração de inconstitucionalidade, como destacado por um dos ministros, é que a Constituição não expressa a exclusividade da União na exploração desses tipos de jogos. O STF entende que os estados também podem realizar essa exploração. A inconstitucionalidade advém da não recepção dos artigos 1º e 32, caput e parágrafo 1º do Decreto-lei 204/1967, que tratam da exclusividade da União para explorar loterias pela Constituição Federal.

CONCLUSÃO

Como estudado no desenvolvimento do presente estudo, os jogos, em uma perspectiva geral, são utilizados por milhares de pessoas como uma forma de diversão. No entanto, as discussões jurídicas passam a tomar contorno específico quando se referem aos jogos de azar.

Os jogos de azar, como estudado, são jogos que tem a sorte como fator determinante. Grosso modo, os que possuem sorte, ganham, os que possuem azar, perdem. Os jogos de azar mais conhecidos mundialmente são o caça-níquel, a loteria, as cartas, a nível nacional podemos citar o jogo do bicho.

Nesse vértice, o jogo do bicho é um dos principais jogos de azar integrados na cultura brasileira. No entanto, no início do século XX, quando os jogos eram legais, vários jogos eram explorados, como os cassinos.

Os jogos de azar passaram a ser proibidos no Brasil, por meio da Lei de Contravenções Penais (Lei 3.688 de 1941). A proibição dos “jogos de azar” pela lei, em sentido genérico, visa abranger todos os tipos de jogos, como é o caso dos cassinos.

Os fundamentos adotados pelo legislador são exclusivamente religiosos e morais. No entanto, conforme estudado, a moralidade não é um bem jurídico tutelado pelo direito penal. Nesse vértice, os valores enraizados na sociedade brasileira do meio do século XX, não corresponde aos valores atuais.

Nesse sentido, é imperativa a legalização dos jogos de azar em território nacional, o Estado não pode intervir na vida privada do indivíduo, e a prática de jogos de azar integra a vida privada das pessoas.

Ainda, os jogos de azar são explorados, mesmo sendo ilegais, mas quem ganha com essa exploração é o mercado paralelo/ilegal, fomentando a criminalidade, e retirando do Estado um ganho financeiro grande. Ademais, o Estado possui o monopólio dos jogos de azar, explorando a loteria.

Dentro dessa perspectiva, surge a problemática inicialmente levantada: é constitucional o monopólio do Estado sobre os jogos de azar? Cabe ressaltar que essa questão não foi levada a apreciação do STF, mas em uma simples análise constitucional e legal, percebe-se a contrariedade entre a proibição dos jogos de azar, e o seu monopólio pelo Estado, notadamente no que se refere a loteria.

Visando corrigir essa discrepância, o mais coerente seria a legalização dos jogos de azar. Existem projetos de lei, conforme estudado, que possuem esse objetivo. Espera-se que sua aprovação não demore, e que a sociedade e o Estado possam mudar esse parâmetro de moralidade, garantindo a autonomia privada.

REFERÊNCIAS

BENATTE, Antonio Paulo. **Dos jogos que especulam com o acaso**: contribuição à história do “jogo de azar” no Brasil (1890-1950). Campinas. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. 2002. 220 fls.

BUSATO, Paulo César. **Direito penal**: parte geral. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plenário conclui votação do projeto que legaliza jogos de azar; veja como ficou o texto**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/854027-plenario-conclui-votacao-do-projeto-que-legaliza-jogos-de-azar-veja-como-ficou-o-texto/>. Acesso em 31 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3090/2015**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1738833>. Acesso em 02 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 442 de 1991**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460>. Acesso em 31 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado 186 de 2014**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pls-186-2014>. Acesso em 31 out. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei 204 de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0204.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20204%2C%20DE%20207%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201967.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20explora%C3%A7%C3%A3o%20de%20loterias%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em 18 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei 3688 de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em 18 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei 9.215 de 30 de abril de 1946**. Proíbe a prática ou a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9215-30-abril-1946-417083-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Proibe%20a%20pr%C3%A1tica%20ou%20a,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional>. Acesso em 18 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 241 de 4 de fevereiro de 1938**. Dispõe sobre o impôsto de licença para funcionamento, no Distrito Federal, dos casinos-balneários, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-241-4-fevereiro-1938-350951-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20imp%C3%B4sto%20de,balne%C3%A1rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias..> Acesso em 18 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 759, de 12 de agosto de 1969**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-759-12-agosto-1969-374148-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 out 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.866, de 23 de outubro de 1942**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4866.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 3987 de 2 de janeiro de 1920**. Reorganiza os serviços da saúde pública. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html#:~:text=Reorganiza%20os%20servi%C3%A7os%20da%20Saude%20Publica.&text=o%20exame%20chimico%20dos%20generos,estrangeiros%20importados%20para%20o%20consumo>. Acesso em 18 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Loteria é prestação de serviço público e pode ser explorada pelos estados**. 2020. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452666&ori=1#:~:text=Por%20unanimidade%2C%20o%20STF%20entendeu,para%20legislar%20sobre%20a%20mat%C3%A9ria.&text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20\(STF,tem%20exclusividade%20para%20explorar%20loterias](https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452666&ori=1#:~:text=Por%20unanimidade%2C%20o%20STF%20entendeu,para%20legislar%20sobre%20a%20mat%C3%A9ria.&text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF,tem%20exclusividade%20para%20explorar%20loterias). Acesso em 04 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 966177**. Relator: Ministro Luiz Fux. 2016, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4970952>. Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Acórdão 541689**. Relator: Luis Eduardo Yatsuda Arima. Julgado em 04 out 2021. Disponível em: www.tjdft.jus.br. Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação**. Relator: João Ziraldo Maia. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/352039586>. Acesso em 01 nov. 2022.

CAMARGO, Marília Teixeira. **A legalização dos jogos de azar e cassinos no Brasil**. Monografia em Direito. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. 31 fls. 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/651/1/Mar%c3%adlia%20Teixeira%20PDF.pdf>. Acesso em 01 nov. 2022.

CANTON, Ana Maria. **A Rede Lotérica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_redeloterica.pdf.
Acesso em: 15 set. 2022.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**: parte geral. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

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

DUARTE, Davi. **Loterias e jogos de azar no Brasil**: legalidade e ilegalidade. Revista de direito do ADVOCEF. Ano III, n. 5, nov. 2007, pp. 107-129.

ESTEFAM, André. **Direito penal**: parte geral. 10. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Curso de direito penal**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

JESUS, Damásio de. **Direito penal**, parte geral. 37. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LUSTOSA, Alexandre. **O monopólio dos jogos de azar**. Disponível em:
http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2017/01/10/interna_politica,683692/alexandre-lustosa-o-monopolio-dos-jogos-de-azar.shtml. Acesso em 29 out. 2022.

MARIZ, Felipe Medeiros. **Regulação das Loot Boxes e os jogos de azar no Brasil**. Monografia em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 39 fls. 2022. Disponível em:
https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/46398/1/Regula%c3%a7%c3%a3oDasLootBoxes_Mariz_2022.pdf. Acesso em 01 nov. 2022.

MARQUES, Mateus Corrêa de Oliveira. **A legalização, regulamentação e tributação dos jogos de azar como importante fonte de arrecadação tributária e desenvolvimento econômico**. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 7, n. 8, janeiro/junho, 2019, pp. 114-137.

NASCIMENTO, Axel Ian Oliveira do. **Os aspectos positivos da descriminalização dos jogos de azar no Brasil**. Research, Society and Development, v. 11, n. 10, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/32904>. Acesso em 18 out. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Oenning de. **Jogos de azar no Brasil**: entre o proibir e o liberar. Monografia de Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina. 2019. 122 fls. Disponível em:
<https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/5839/1/Monografia%20Gustavo%20Oenning%20de%20Oliveira.pdf>; Acesso em 18 out. 2022.

PACKEL, Edward W. **Mathematics of Games and Gambling**. 2. Ed. Mathematical Association of America. v. 28, p. 1, 2006. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://mathematicalolympiads.files.wordpress.com/2012/08/32565619-the-mathematics-of-games-and-gambling.pdf> Acesso em: 17 set. 2022.

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

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. **O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar**. Revista de Direito GV. São Paulo, 2012, pp. 125-650.

REIS, Vinícius Candido dos. **Jogos de azar no Brasil: uma análise da legislação sobre o jogo e dos efeitos de sua possível liberação**. Monografia em Direito. Universidade Federal do Ceará. 81 fls. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/34170/1/2018_tcc_vcreis.pdf. Acesso em 02 nov. 2022.

ROMANO, Rogério Tadeu. **O monopólio de loterias no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://rogeriotadeuromano.jusbrasil.com.br/artigos/936747172/o-monopolio-de-loterias-no-brasil>. Acesso em 04 nov. 2022.

SILVA, Mateus Faler da; COSTA, Renato Lopes. **A proibição dos jogos de azar no Brasil**. Ipatinga. Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas, v. 1, n. 1, 2015.

VENDRAMEL, Thiago Zouain. **Análise principiológica da falta de justificativa na criminalização dos jogos de azar no Brasil**. Monografia em Direito. Faculdade de Direito de Vitória, 33 fls. 2018. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/500/1/THIAGO%20ZOUAIN%20VENDRAMEL.pdf>. Acesso em 31 out. 2022.

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