



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

IMPACTO DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS E JOGOS DE AZAR NO BRASIL

ORIENTANDO: LUIZ AUGUSTO FREITAS MOTA
ORIENTADORA: PROFA: M. ROBERTA CRISTINA DE MORAIS SIQUEIRA

GOIÂNIA-GO
2022

LUIZ AUGUSTO FREITAS MOTA

**IMPACTOS DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS E JOGOS DE AZAR NO
BRASIL**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito , Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Prof. (a) Orientadora: M. Roberta Cristina de Moraes Siqueira.

GOIÂNIA-GO

2022

LUIZ AUGUSTO FREITAS MOTA

**IMPACTOS DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS E JOGOS DE AZAR NO
BRASIL**

Data da Defesa: 01 de dezembro de 2022

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa.: M. Roberta Cristina de Moraes Siqueira

Nota

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Titulação e Nome Completo

Nota

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 CONCEITOS PRELIMINARES

1.1 HISTÓRIA DOS CASSINOS E JOGOS DE AZAR

1.2 CASSINOS E JOGOS DE AZAR NO MUNDO PELO DIREITO COMPARADO

2 CASSINOS, JOGOS DE AZAR E GOVERNO BRASILEIRO

2.1 EVOLUÇÃO NO BRASIL

2.2 PROPOSTAS DE LEGALIZAÇÃO NO BRASIL

3 POSSÍVEIS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS

3.1 PROS E CONTRAS

3.2 COMO FUNCIONARIAM OS CASSINOS LEGALIZADOS IDEALMENTE

CONCLUSÃO

RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

REFERÊNCIAS

A LEGALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR E CASSINOS NO BRASIL

Luiz Augusto Freitas Mota¹

O presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas e legalização de cassinos no Brasil, com base em artigos jurídicos, artigos científicos, doutrinas e dados históricos sobre os assuntos. Pretende-se analisar, inicialmente, a evolução histórica dos jogos de azar, em seguida o em outros países (em caráter de direito comparado). A segunda parte visa - ainda utilizando as mesmas fontes já citadas - analisar os locais onde já foram legalizados os cassinos, bem como os impactos socioeconômicos da decorrência dessas políticas públicas. A terceira parte traz a análise dos atritos entre os cassinos e o governo no Brasil ao longo da história, com base na Constituição Federal de 64 e de 45, bem como as propostas de legalização dos jogos existentes no país, a luz, por exemplo da Lei Nº 11.771/08 e dos demais projetos de lei relacionados. Por fim, a análise do lado negativo e positivo da possível autorização do ambiente de jogos em território brasileiro para população.

Palavras-chave: Jogo. Cassino. Legalização.

¹ Graduando de Direito da PUC Goiás. Email: luizaugusto.fm@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a Legalização dos Jogos de Azar e Cassinos no Brasil. Como referências bibliográficas, foram utilizados a própria lei que tramita sobre o assunto, artigos científicos, revistas eletrônicas e textos informativos.

A primeira seção trata sobre como se deu a evolução histórica do jogo no Brasil e no mundo e ainda traz uma comparação entre os países que legalizaram o jogo de azar e os cassinos e quais foram os impactos que eles causaram na economia, tendo em vista que geram empregos e movimentam o turismo.

A segunda seção discorre sobre o jogo no Brasil e as propostas de legalização do jogo de azar que existem no país.

Por fim, a terceira seção trata dos prós e contras de uma possível autorização desse meio de entretenimento, já que para a corrente favorável seria benéfico para a população, sob a ótica que os lucros obtidos através da manutenção do mesmo seria revertido em forma de benefício para sociedade e, para a corrente contrária, a legalização causaria vício aos praticantes e fomentaria o crime de lavagem de dinheiro. A seção trata ainda da análise do cenário econômico enfrentado pelo país e se os cassinos seriam benéficos para alterar positivamente essa conjuntura

1 CONCEITOS PRELIMINARES

1.1 HISTÓRIA DOS CASSINOS E JOGOS DE AZAR

O controle de centenas de atividades pelo estado por meio do direito, quando comparado ao surgimento de muitas delas, é bastante recente. Os primeiros indícios de apostas são extremamente antigos, e assim como a música, a dança, a comunicação e a socialização não é possível dizer exatamente quando surgiu. O que se estima é que datam de algum momento do período paleolítico – muito antes da história escrita - provavelmente a mais de três milhões de anos atrás.

Inicialmente, é interessante definir o que, hoje, é entendido por “jogo de azar” e “cassino”, o Dicionário Houaiss define jogo de azar: “Jogos de azar - aqueles em que o ganho ou a perda estão na dependência exclusiva da sorte (como a roleta), ou, pelo menos, dela dependem mais que do cálculo ou da habilidade do jogador (como os jogos carteados em geral).”, já o Dicionário da Academia das Ciências de Lisboa (2022) dá como significado de jogo de azar “Jogos de azar - aqueles em que se arrisca dinheiro e cujo resultado depende exclusivamente da sorte, como a lotaria, a roleta e o jogo de sortes.”

O autor Abreu Filho (2007, p. 234/238), em relação ao conceito de jogos de azar, traz:

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

O Houaiss traz também a definição de cassino “Cassino - casa de diversões que trabalha basicamente com jogos de azar e ger. oferece outras diversões aos frequentadores, como espetáculos de música e dança, representações teatrais, espaço para danças.”. O Dicionário Priberam (2022) também traz uma definição

semelhante “Cassino - Estabelecimento com autorização para promover jogos de azar e afins, geralmente com outras atividades de entretenimento, notadamente espetáculos.”

Apesar de ser extremamente provável que alguma forma de jogo estava presente desde o início da história humana, uma das mais antigas evidências, que foi confirmada, vem da China antiga, onde foi localizado o mais antigo dado de seis lados, que data possivelmente de 3000 a.C a 2500 a.C, e esse ainda seria recente, quando comparado com as astragalomancias, a versão ainda mais primitiva do dado, feita de ossos, utilizadas centenas de anos antes.

O escritor grego Sófocles (440 a.C) afirma que os dados teriam sido inventados por um herói durante o cerco de Tróia. Hoje sabemos que isso é falso, pois dados existiam muito antes disso, já que foram encontrados na China em 3000 a.C e também em tumbas no Egito por volta de 2700 a.C (milênios antes). Certo é que os textos de Sófocles, feitos por volta de 500 a.C, deixam claro que os romanos gostavam de apostas. Ironicamente, a aposta era proibido em todo território romano, sendo a multa referente ao valor apostado, e desta situação, de maneira engenhosa, os romanos inventaram o que seriam as primeiras fichas de jogo, pois dessa forma, se fossem pegos pelos guardas, poderiam alegar que estavam simplesmente brincando com fichas, não apostando dinheiro real.

A maior parte dos estudiosos acredita que os primeiros jogos de baralho surgiram também na China, por volta do século 9. Apesar de ser um longo caminho até se assemelhar ao baralho de 52 cartas que temos hoje, acredita-se que o primeiro baralho pode ter sido o dominó de papel Chinês.

O jogo mais antigo que ainda é jogado nos cassinos é o Bacará, feito para dois jogadores, que possui diversas semelhanças com o super popular *Blackjack* (apesar de o primeiro ser muito mais simples). O Bacará teve suas primeiras menções por volta de 1400. Mesmo sendo um jogo muito antigo, a versão que se joga hoje em dia nos cassinos é diferente da original, com alterações nas regras com a intenção de tornar o jogo mais divertido de assistir.

O *Blackjack*, mencionado por Miguel de Cervantes, escritor de Don Quixote, em 1601, acredita que sua primeira versão veio de um jogo Espanhol chamado Ventiana (ou vinte um), enquanto outros acreditam que foi do jogo “*Trente-un*” de 1570, ou do “Quinze”, jogo francês que surgiu décadas antes. Fato é que o jogo Francês *Vingt-et-un*, do século 17 é certamente o antecessor direto do *Blackjack* moderno, que chegou nos Estados Unidos durante a colonização americana, quando se tornou extremamente popular.

As primeiras casas de aposta, em essência o que seriam os cassinos, surgiram por volta de 1000 a.C na China, nesse local as pessoas se reuniam com o intuito de jogar sua espécie de loteria, jogos e também apostar em brigas de animais, por exemplo. Em 1638, na Itália, surgiu a primeira casa de aposta que começa a se assemelhar com conceitos de cassinos modernos.

A roleta, também de origem Francesa, surgiu por volta de 1796, pouco tempo antes do surgimento do *Poker* por volta de 1829, hoje o jogo de carta mais popular associado a apostas, que teve origem do jogo persa “As-nas”. Somente em 1891 a primeira máquina caça-níqueis apareceu em Nova Iorque, desenvolvida por Messrs Sittman e Pitt.

Os cassinos começaram a se espalhar por toda Europa no século 19, quando se tornou mais organizado e desenvolvido os jogos, diferente do que ocorreu nos Estados Unidos que seguiu com casas de aposta muito mais informais, alguns fazendeiros utilizavam seus barcos como centro de apostas. Somente décadas depois, por volta de 1935, junto com a grande depressão, os grandes cassinos de Las Vegas, nos Estados Unidos, começaram a surgir.

Em 1994, outra grande revolução dos jogos de azar: passaram a fronteira física e entraram no mundo virtual. Apesar de terem se tornado, de fato, acessíveis e populares alguns anos depois, as apostas online movimentam bilhões de dólares.

Ainda mais recente, após a disponibilização dos serviços de aposta em dispositivo móvel, é possível apostar com poucos cliques, de qualquer lugar do

mundo com acesso à internet, em praticamente qualquer tipo de jogo. Para o futuro, acredita-se que a realidade aumentada e a realidade virtual, ambas tecnologias ainda em desenvolvimento, provavelmente serão incorporadas de alguma forma.

Johan Huizinga, historiador holandês e um dos fundadores e estudiosos da história cultural moderna, em seu livro *Homo Ludens*, diz que os jogos, de forma geral, são parte primordial da geração de cultura humana, entendendo que fazem parte das mais complexas atividades humanas, como a linguagem, lei, guerra, filosofia e arte. Da antiguidade até a idade contemporânea, os jogos e casas de jogos fizeram parte da história com diversas finalidades.

1.2 BREVE ANÁLISE: LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS E JOGOS DE AZAR NO MUNDO.

Assim como a sociedade evolui com o tempo, a necessidade dos governantes de adequar a legislação aos costumes e tendências também surge, pois é necessário regulamentar certas práticas. Com os jogos de azar e cassinos não foi diferente: nos países em que são, de fato, regulamentados, seguem normas bastante rígidas visando evitar ilicitudes e problemas sociais.

De acordo com a TV CÂMARA (2022), dos 156 países que compõem a Organização Mundial do Turismo, 71,16% tem o jogo legalizado, e dos 28,84% restantes, 75% deles são estados de governo islâmico (e o Alcorão não permite nenhum tipo de jogo que envolva dinheiro e apostas). Já entre os membros do G20, 17 têm os jogos legalizados em seu território (exceção da Indonésia e Arábia Saudita, estados de governo islâmico, e Brasil. No Mercosul, o Brasil também é o único país onde os jogos e cassinos são proibidos.

Por ser um país de dimensões continentais e contar com um sistema legislativo bastante complexo e diferente do resto do mundo, nos Estados Unidos cada estado conta, praticamente, com sua própria legislação. O legislativo estadunidense dividiu as apostas em oito tipos diferentes: Caridade, Bolão, Loterias, Comercial, Tribal, Online, Corridas e também Esportes. Em alguns estados como Indiana, Iowa, Louisiana, Michigan e Nova Iorque todas as modalidades são permitidas, já no Havaí e Utah todas são proibidas. A maioria dos 50 estados é bastante liberal em relação às apostas, permitindo pelo menos algumas categorias.

Os cassinos nos Estados Unidos são fundados e controlados por empresas privadas e precisam de licenças de operação. Dos 50 estados, 34 permitem cassinos comerciais de alguma forma. Em 2021, com aproximadamente 500 cassinos comerciais, a estimativa da Forbes (2022) é que foram ganhos mais de 53 bilhões de dólares.

No Canadá desde os anos 70, cada uma de suas províncias cuida de forma praticamente autônoma sua legislação quanto aos jogos de azar. Desta forma, o número de cassinos cresce lentamente, apesar de ser ilegal disponibilizar qualquer jogo que não seja *Poker*, *Blackjack* ou apostas esportivas online.

No Reino Unido, não muito diferente dos Estados Unidos, a aposta é regulada por um órgão estatal. Por séculos tem sido principalmente uma atividade recreacional da população, sendo as corridas de cavalo o tema favorito. Apesar de ser extremamente regulado e fiscalizado, a taxa de impostos é muito baixa (cerca de 3%) quando comparada com outros países. Desde 1993, a Loteria Nacional organiza sorteios e jogos de aposta. Além disso, de acordo com Marília Teixeira (2020, p. 13), o Reino Unido aprovou uma lei que taxa o jogo online e, com isso, movimentou um mercado que gera em média 2 bilhões de libras anuais.

Somente em 2005, com o “*Gambling Act 2005*”, foi permitida a criação de grandes cassinos similares aos encontrados em Vegas (os chamados super cassinos e resorts de jogos), entretanto essa ideia foi abandonada e optou-se por construir 16 cassinos menores.

2 CASSINOS, JOGOS DE AZAR E GOVERNO BRASILEIRO

2.1 EVOLUÇÃO NO BRASIL

Até sua proibição, cassinos e jogos de azar não eram frequentemente mencionados pelas autoridades brasileiras. Somente em 1920, 31 anos depois da proclamação da república, o então presidente Epitácio Pessoa emitiu um documento oficial “permitindo” que casas de apostas fossem construídas em instâncias de turismo e, após um breve período de proibição, Getúlio Vargas, na década de 30, retomou a liberação dos cassinos.

Segundo o presidente Getúlio Vargas, os cassinos seriam boa forma de entretenimento, fonte de emprego e atrairiam mais turistas para o Brasil. De fato, os cassinos eram polos efervescentes jogos, bem como de cultura, shows, orquestras e diversos outros espetáculos.

Poços de Caldas, município de Minas Gerais, teve o primeiro hotel casino no mundo e a cidade com mais casinos legais a funcionar simultaneamente nas Américas até 1946. O Brasil ainda contava com diversos outros cassinos extremamente populares no mundo todo, como o Cassino da Urca no Rio de Janeiro, o cassino Atlântico, localizado no posto 6 na praia de Copacabana no Rio de Janeiro, e também esteve dentro do maior hotel da América Latina, o icônico Copacabana Palace, também localizado no Rio de Janeiro, que já recebeu figuras icônicas como Frank Sinatra, Walt Disney, Albert Einstein e Santos Dumont.

"Todos contra o jogo" era o título da manchete do jornal "Amanhã (RJ)" do dia 30 de abril de 1946. Neste mesmo dia, quase 80 anos atrás, o então presidente da república Eurico Gaspar Dutra assinava e oficializava o Decreto-Lei nº. 9215, que, por sua vez, restaurava o Art. 50 da Lei das Contravenções Penais de 1941:

“Art. 50 Lei das Contravenções Penais de 1941: Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele.”

De acordo com a história, Eurico Gaspar Dutra teria sido fortemente influenciado pela primeira dama, Carmela Teles Leite Dutra que desaprovava o costume por conta de forte devoção a Igreja Católica. Naturalmente que além dos explícitos motivos religiosos, Dutra tinha também motivações políticas implícitas, pois queria, ainda, apagar os legados de Vargas.

Desta forma, pela “moral e bons costumes”, estava decretado o fechamento dos cassinos no Brasil, bem como os jogos de azar no geral. A discussão a respeito da legalização dos cassinos e jogos de azar no Brasil no jurídico vem ocorrendo desde então, por tanto é extremamente longa.

2.1 PROPOSTAS DE LEGALIZAÇÃO NO BRASIL

O congresso tem menções nesse sentido a mais de 70 anos, sendo que a grande maioria não obteve muita relevância. É possível observar, porém, que recentemente o debate vem ganhando novos rumos. Desde 2000, os principais apoiadores da legalização (principalmente o referido “centrão”, que inclui os partidos Progressistas, Republicanos, Solidariedade, PL e PTB, bem como alguns parlamentares do PSD, DEM, MDB, PROS, PSC, Avante e Patriota), com muita frequência trazem discussões sobre o tema.

Existem diversos projetos de lei buscam derrubar a resistência do executivo, principalmente da bancada religiosa, que atualmente se posicionam contra a legalização de jogos de azar e reabertura dos cassinos.

Em 1993, o então presidente da república Itamar Franco, implementou a Lei nº 8672/93 (conhecida também como “Lei Zico”), que autorizava o retorno de bingos com o objetivo de angariar recursos para fomentar o esporte no país. A Lei, que não funcionou muito bem na prática, foi revogada em 1998 pela Lei nº 9615/98 (conhecida também como “Lei Pelé”), que criou diversas regulamentações objetivas como forma de administração, idade mínima e outros aspectos para o assunto.

Assim como a Lei Zico, a Lei Pelé durou pouco tempo, já que em 2000, o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, através da Lei nº 9.981/00 (conhecida também como “Lei Maguito”), revogou de forma definitiva todas as autorizações para funcionamento dos bingos.

Recentemente, no dia 23/02/2022, a Câmara dos Deputados aprovou o texto base do projeto que libera os cassinos e alguns jogos no Brasil. O Projeto de Lei (PL) nº 442/1991, autoria de Renato Vianna, se mostra com bastante força no momento, tendo em vista que, recentemente, o plenário demonstra bastante interesse em discutir o mesmo. De acordo com o texto, os cassinos poderiam ser construídos em resorts como parte integrada do lazer, e, deverá conter, no mínimo, 100 quartos de hotel de alto padrão, locais para reuniões e eventos, restaurantes, bares e centros de compras, tendo limite de quantidade por região e população.

Apesar de ser um péssimo modelo, tanto por não beneficiar a população, quanto por ser afronta direta a livre concorrência e incentivar surgimento de cartéis e esquemas de corrupção, são os pequenos passos que trazem cada vez mais a discussão para dentro do plenário.

Além do PL nº 442/1991, o PL 186/2014, do senador Ciro Nogueira, que 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. Diversos outros Projetos de Lei e emendas ainda tramitam no legislativo.

A partir dos anos de 2010, empresários de diversos estados, principalmente o Rio de Janeiro e São Paulo, começaram a se movimentar na ideia de trazer os cassinos para o Brasil. Entre eles, o ex-governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho; o ex-governador do Ceará Ciro Gomes e o ex-deputado federal pelo Acre, Mario Viegas; o ex-senador pelo Rio de Janeiro, Romário; e o ex-senador pelo Rio de Janeiro, Ciro Nogueira.

Em meados de 2016, Romário e Ciro Nogueira apresentaram um projeto para legalização dos cassinos, porém, devido à grande oposição da população, o projeto não foi para frente. Todavia, em 2017, o ex-deputado federal pelo Acre,

Mario Viegas, apresentou um novo projeto de legalização do jogo, com o mesmo argumento de antes, afinal, de acordo com Viegas, a legalização dos cassinos geraria emprego, arrecadação para o governo e também atrairia mais turistas para o Brasil. O projeto não foi adiante.

Em 2021, a legalização dos cassinos voltou à pauta, a Agência Brasil informou que Arthur Lira e Rodrigo Pacheco já tratam do tema com empresários do turismo e do setor. Porém, a legalização dos cassinos não é uma tarefa fácil, e é preciso ter cuidado com a imposição de várias regras, para que não fique aquém do esperado, como foi o caso do jogo do bicho, que ainda é ilegal no Brasil.

3 POSSÍVEIS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DA LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS

3.1 PROS E CONTRAS

Assim como Vargas já mencionava em 1934, os cassinos seriam boa forma de geração de receita, entretenimento, fonte de emprego e atrairiam mais turistas para o Brasil. Em março de 2021, Arthur Lira e Rodrigo Pacheco, presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, se reuniram com diversos empresários, na ocasião um dos assuntos tratados foi a legalização dos cassinos e jogos de azar, e a arrecadação, sem sombra de dúvidas é o principal argumento de quem está a favor da legislação.

Essa arrecadação pode ser direcionada, principalmente, a implementação e manutenção de políticas públicas (como se cogitou transferir esse valor ao Auxílio Brasil), a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR), fundos nacionais de segurança, cultura, financiamento estudantil, destinados a crianças e adolescentes.

Diz o deputado Felipe Carreras, de acordo com a g1 globo (2022):

“Atualmente, jogos e apostas, em sua maioria, operam no Brasil de maneira informal, não pagando nenhum tipo de tributo. Estamos

propondo nível de tributação que crie incentivos à formalização e à competitividade dos operadores brasileiros”

Temos evidências, antigas e recentes, que uma espécie de loteria por volta de 200 a.C foi usada para financiar diversos projetos, possivelmente incluindo a construção da Grande Muralha da China. As loterias foram usadas para diversos fins cívicos ao longo da história - as universidades de Harvard (Cambridge, Massachusetts, nos Estados Unidos) e Yale (New Haven, Connecticut, também nos Estados Unidos), por exemplo, foram construídas usando fundos de loteria - e continuam até hoje contribuindo para tal.

O Senador Angelo Coronel, muito envolvido com o tema, comenta:

“Nós temos que considerar o jogo não uma pauta de costume, e sim uma pauta econômica. Os jogos em todas as localidades onde existe no mundo, ele gera uma grande quantidade de recurso para economia, representa inclusive uma fatia significativa de alguns países do mundo. Pra vocês terem uma ideia, a Itália, 1,6% do PIB é oriundo dos jogos, se nós fizermos um comparativo aqui no Brasil, também utilizando de 1,5 a 2%, nós poderemos ter aí uma receita complementar de em torno de 50 bilhões, e isso vai ser de grande valia para manter programas sociais e outros programas que venha a beneficiar a sociedade. Tem resistências, tem, que é normal, mas eu sempre digo, ninguém está criando o jogo, o jogo já existe, nós estamos querendo legalizar para que essas pessoas possam pagar impostos.

Kathy Hochul, a governadora de *Nova York*, nos Estados Unidos, anunciou em fevereiro de 2022, que o estado recebeu mais de US\$ 70.6 milhões (aproximadamente 380 milhões de reais) em apostas nos primeiros 30 dias de libertação dos jogos. J. Gary Pretlow, membro da assembleia estadual e presidente do comitê de corridas e de apostas dos Estados Unidos, disse em uma entrevista, que com mais de US\$ 1 bilhão em apostas esportivas no primeiro mês, o estado de Nova York está a caminho de se tornar a capital mundial das apostas esportivas.

Guilherme de Souza Nucci (2010) traz uma posição clara sobre os jogos de azar:

“Não há mais sentido em se manter vigente a contravenção do art. 50 desta Lei por várias razões. Em primeiro plano, invocando o princípio da

intervenção mínima, não há fundamento para o Estado interferir, valendo-se do Direito Penal, na vida privada do cidadão que deseja aventurar-se em jogos de azar. O correto seria singularizar e legalizar os jogos, afinal, inúmeros são aqueles patrocinados pelo próprio Estado, como as Loterias, em geral. Em segundo lugar, havendo a previsão da contravenção e inexistindo, ao mesmo tempo, punição efetiva a todos aqueles que exploram esse tipo de jogo – e são vários – não há eficiência para o Direito Penal, que somente se desmoraliza, gerando o malfado sentimento de impunidade. Parece-nos, pois, dispensável está infração penal, que se realiza, muitas vezes, na via pública, à luz do dia, na frente dos fóruns e delegacias de polícia, sem qualquer providência eficaz do Estado.”

No entanto, existem grupos que não concordam com a legalização, um dos maiores argumentos é que a legalização vai gerar corrupção, lavagem de dinheiro, prostituição e vício.

Diz o Deputado Henrique Fontana, de acordo com a g1 globo (2021)

“O jogo da forma como está sendo proposto numa amplitude ampla geral e irrestrita como eu falei vai facilitar brutalmente o crime organizado e a lavagem de dinheiro. O que está sendo proposto aqui é transformar o Brasil num grande centro de jogos de azar na hora errada, de forma injusta”.

Nas últimas décadas, o jogo de azar ganhou um grande espaço na mídia, seja na televisão, revistas, jornais ou comerciais que anunciam apostas em loterias, jogo do bicho, casino e afins (MILTONS, 2006). A democratização do acesso ao jogo de azar, devido à mudança de atitude da sociedade, ocorreu por diversos fatores, dentre eles o aumento do poder aquisitivo, a facilidade de acesso à informação, a criação de diversos espaços de entretenimento, a falta de perspectivas futuras e a busca de bons retornos financeiros (SOUZA, 2008).

O jogo de azar é considerado um comportamento vicioso e é responsável por diversos problemas de saúde mental e física, tanto para o jogador quanto para sua família. A principal consequência é o endividamento. A atividade de jogo de azar gera dívidas, faz com que sejam feitas perdas financeiras e pode gerar consequências psicológicas, social, físico e psicossociais. A principal consequência

é o endividamento. A atividade de jogo de azar gera dívidas, faz com que sejam feitas perdas financeiras e pode gerar consequências psicológicas, social, físico e psicossociais (SOUZA, 2008).

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS, 1992), a dependência é um distúrbio do comportamento, caracterizado pela perda do controle, assim como prejuízos cognitivos, psicológicos, sociais e fisiológicos. A dependência de jogo de azar é um transtorno mental classificado na CID-10 (Classificação Internacional de Doenças) como dependente não usuário de substâncias (F63.0), estando na mesma categoria das dependências de substâncias (F1-F5) (SOUZA, 2008).

O senador Eduardo Girão, também contrário a legalização se posiciona:

“junto com o jogo vem tráfico de drogas, tráfico de armas, prostituição infantil e também a questão do vício muito grande que leva as pessoas a perderem todos os seus valores, perder o emprego, a dignidade, tudo que tem e a família e muitas vezes até a vida.”

A dependência de jogo de azar é caracterizada pela preocupação constante com o jogo, pelo comportamento crescente de apostar, pelo aumento do tempo gasto com o jogo e pelo aumento do valor aplicado no jogo. Não há a necessidade de uso de substâncias para a realização do jogo, porém, o dependente precisa de cada vez mais dinheiro para jogar e para manter o comportamento vicioso. O dependente de jogo de azar tem dificuldade em parar de jogar e em manter o controle de suas apostas. O vício faz com que o dependente fique irrequieto e ansioso, quando não está jogando.

Por fim, a revista *Âmbito Jurídico* traz suas ponderações e uma posição:

Pode-se entender que, os aspectos desfavoráveis a legalização dos jogos, baseiam-se em estados clínicos de saúde, não tratando de fato o problema social existente, já os aspectos favoráveis aos da legalização dos jogos de azar, são muito mais amplos, e consistentes, de maneira a visar a lucratividade da própria sociedade com maior geração de renda, e do Estado por receber alta carga tributária dos jogos.

Portanto, pode-se finalmente concluir que, os aspectos desfavoráveis aos jogos não tem consistência o suficiente, pois não adianta tratar somente o estado clínico das pessoas, o Estado Brasileiro, tem que regulamentar os jogos, de maneira a doutrinar o jogo de uma forma responsável na sociedade, citado pelo projeto de lei 186 de 2014, assim, amenizando o problema do vício ludopático (vício dos jogos), de maneira a ser, provavelmente a única saída plausível para resolver este problema social, pois nota-se, que à legislação punitivista existente, não tem estado ao alcance da realidade social vivida pela sociedade, portanto, não resolvendo os problemas que cerne os jogos de azar no que tange a sociedade.

(...)

Portanto, pode-se entender e concluir que, os jogos de azar, por fazerem parte do fato social e da realidade social nos dias atuais, nota-se a lentidão da lei perante os costumes, assim demonstrando a fraqueza legislativa do Estado Brasileiro em regulamentar um problema social-jurídico, tão explícito perante todos, que mostra a negligência do Estado em positivar uma lei, que realmente seja útil em custo benefício para sociedade e para o próprio Estado, e não que seja amassada por costumes, como ocorre nos dias atuais, através do jogo de bingo, jogo do bicho e cassinos clandestinos (não são regulamentados por lei).

Através do exposto, é possível notar que mesmo com a proibição dos jogos, por meio do art. 50 da Lei de Contravenções Penais, a conduta de jogar é amplamente aceita socialmente, e, assim como é em diversos países, a liberdade de escolha individual deve ser respeitada. Seja visando o entretenimento ou lucro, a prática dos jogos em si não é conduta danosa e cabe ao indivíduo julgar se convém usufruir desse meio ou não.

3.1 COMO FUNCIONARIAM OS CASSINOS LEGALIZADOS IDEALMENTE

Num cenário ideal, os cassinos e jogos de azar, apesar de legalizados, seriam também bastante regulamentados. Diferente do que o senso comum dita, em praticamente todos os países onde são legalizados, os mesmos seguem rígidas regras justamente para evitar que danos a sociedade.

A primeira, e mais lógica regra, é que os cassinos passariam a ser regulamentados e licenciados pelo estado. Eles teriam que cumprir certos requisitos, como manter integridade dos jogadores através de forte esquema de segurança, e, naturalmente, seguir a risca as regras fiscais determinadas.

Além disso, os cassinos seriam obrigados a fornecer acesso a todas as informações sobre todos os jogos praticados no estabelecimento. Tais informações incluem regras, regras da casa (caso venha a ter), valor mínimo de aposta, valor máximo de aposta, permanência mínima nas mesas, permanência máxima nas mesas, bem como informações em tempo real, caso haja, de mudança de *odds* e todos os outros dados necessários para ter ciência de como funciona o local.

Outra medida extremamente importante o estabelecimento de um limite de tempo de espera máximo depois que o jogador solicitar um saque no cassino, seja nos cassinos presenciais, seja nos cassinos disponíveis na internet. Isso para evitar que o cassino simplesmente segure o dinheiro de um jogador por tempo indeterminado alegando estar “processando o pagamento”.

Além de tudo isso, a presença de fiscais averiguando se não há nenhum abuso ou ato ilícito sendo cometido por qualquer um que esteja no ambiente deve ser algo comum.

Muito embora não agrade a todos, o controle de acesso protege o cassino, os demais jogadores, bem como a sociedade: os viciados, pródigos, os civilmente incapazes e os trapaceiros estariam permanentemente proibidos de adentrar em qualquer ambiente de cassino e participar de qualquer aposta. Os apostadores teriam que estar todos cadastrados num sistema informando todos os dados necessários para que possam ser facilmente identificados caso necessário.

Como a maioria no Brasil é de 18 anos, a permanência de pessoas abaixo dessa idade também deverá ser totalmente proibida. Não seria uma norma tão incomum, apenas os Estados Unidos e Alemanha utilizam a idade de 21 anos como idade mínima, aos 18 anos, já é possível jogar nos cassinos da Espanha, Áustria, Bélgica, Bósnia, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Montenegro, Polônia, Portugal, Romênia, República Tcheca, Turquia e Suíça por exemplo.

CONCLUSÃO

Os cassinos e os jogos de azar no Brasil, apesar de ser uma atividade que de certa forma é questionada por alguns grupos, não são considerados imorais nos olhos da sociedade no geral, em outras palavras, são socialmente aceitos, vez que os jogos fazem parte da história desde os primórdios da humanidade.

O principal argumento utilizado para impedir a legalização dos jogos e cassinos é que isso seria usado para lavagem de dinheiro, prostituição e geraria vício. A grande questão é que esses acontecimentos possuem apenas relação paralela com os jogos, e não referem-se a moralidade dos jogos, bem como sua criminalização. São fatores paralelos que devem ser tratados como tal.

Apesar de não ser legalizado, na prática, o cenário dos jogos é imenso no Brasil (por ser, em grande parte, clandestino, naturalmente não ser possível mensurar com exatidão): contamos com uma das maiores loterias do mundo - organizadas por um banco público -, com um gigantesco número de apostadores; milhares de casas de jogos *on line*, todos sediados em paraísos fiscais acessíveis por qualquer que possua conexão com a internet (inclusive por menores de idade) sem a menor fiscalização e verificação de idoneidade, e, mesmo assim, ainda existem infundados argumentos de que os prejuízos sociais seriam “catastróficos”.

Ir contra a legalização de cassinos e jogos de azar no Brasil é o mais puro retrocesso. Sobre o assunto, Magno José Santos de Sousa, presidente do Instituto

Jogo Legal, afirma: “O debate fica restrito a questões morais, enquanto no mundo inteiro o assunto é tratado como uma atividade econômica”. É importante lembrar que o que é proibido no Brasil não significa que não será praticado (MILTONS, 2006).

A realidade é que os diversos cassinos e jogos de azar clandestinos geram uma grande receita que não é arrecadada e deixam de gerar investimentos em diversos setores como o hoteleiro e o de turismo, por exemplo. A ironia é que o Brasil faz parte dos países que não legalizaram o jogo, mas, ainda assim, arrecadou cerca de 14,9 bilhões de reais em 2015, 12,8 bilhões de reais em 2016, 13,88 bilhões em 2017 com as apostas realizadas na Loteria Federal de acordo com a Agência Brasil (2022).

Observando os números e valores tributados pelo estado de Nova Iorque, nos Estados Unidos (exemplo bastante recente da liberação), durante o primeiro mês de legalização de uma única modalidade de jogo de azar: é simplesmente irracional acreditar que milhões de cidadãos simplesmente decidiram tentar apostar pela primeira vez e atingiram quase dois bilhões de dólares totais em apostas.

É extremamente cristalino que as pessoas já faziam apostas, a diferença é que antes utilizavam serviços de estados vizinhos (como Nova Jersey, por exemplo), ou simplesmente recorriam a algum meio ilegal para efetuar essas apostas. O CEO da Associação de Jogos Americana, Bill Miller, diz: “(...) Os americanos apostam em esportes desde que existem esportes para apostar, eles simplesmente não tiveram a oportunidade de fazer isso antes legalmente”.

Diante dos fatos, fica claro que não somente a legalização dos cassinos e jogos de azar, mas a regulamentação, feita corretamente, pode trazer vários benefícios para o Brasil, ainda mais com a crise que estamos enfrentando. Dessa forma, a legalização deles pode ser uma boa estratégia, como já está sendo feita em vários países, para gerar receita e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação de impostos.

Por fim, conclui-se que independente do profundo e grande respeito devido à diversidade religiosa, o estado é laico por força constitucional, e, por essa razão, não

pode o povo depender de políticos que defendem posicionamentos baseados apenas na religião que seguem, ignorando o que seria melhor para o país.

THE LEGALIZATION OF GAMES AND CASINOS IN BRAZIL

This paper aims to analyze public policies and legalization of casinos in Brazil, based on legal articles, scientific articles, doctrines and historical data on the subjects. It is intended to analyze, initially, the historical evolution of games of chance, then in other countries (comparative law). The second part aims - still using the same sources already mentioned - to analyze the places where casinos have already been legalized, as well as the socioeconomic impacts of the occurrence of these public policies. The third part brings an analysis of the friction between casinos and the government in Brazil throughout history, based on the Federal Constitution of 64 and 45, as well as the proposals for legalization of existing games in the country, in the light, for example, of Law No. 11,771/08 and other related. Finally, the analysis of the negative and positive side of the possible authorization of the gaming environment in the Brazilian territory, for the population.

Keywords: Game. Casino. Legalization.

REFERÊNCIAS

ABREU FILHO, Nylson Paim de. **Constituição Federal, Código Penal, Código de Processo Penal**. 6.ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

CAMARGO, Marília Teixeira. **A legalização dos jogos de azar e cassinos no Brasil**. 2020. <<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/651>>
Acesso em: 18/04/2022 as 11:30.

GAYA, Soraya Taveira; GAYA, Soraya Taveira. **Jogos de Azar e justiça**. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 25 de jun. De 2007.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss** da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

JOGOS DE AZAR. Disponível em:

<<https://www.dicionarioinformal.com.br/jogos+de+azar/>>. Acesso em: 03/04/2022 as 19h05.

JOGOS DE AZAR NO BRASIL: NORMA E RELIDADE SOCIAL. Disponível em:

<<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/jogos-de-azar-no-brasil-norma-e-realidade-social/>> Acesso em: 03/04/2022 as 18h10.

MILTONS, Michelle M. **Regulação dos Jogos de azar na América do Norte: Uma Análise Introdutória**. Documento de Trabalho SEAE/MF n. 43, 2006.

PAIXÃO, Dário Luiz Dias; GÂNDARA, José Manoel Gonçalves. **A Legalização dos Cassinos no Brasil: uma análise comparativa das situações governamentais em outros países.** Turismo-visão e ação, v. 1, n. 2, p. 9, 1998.

<https://www.researchgate.net/profile/Jose-Gandara-2/publication/325660957_BRAZILIAN_CASINO_LEGISLATION_A_COMPARATIVE_ANALYSIS_OF_GOVERNMENT_PROCEDURES_IN_OTHER_COUNTRIES/links/5b1bdc68aca272021cf450aa/BRAZILIAN-CASINO-LEGISLATION-A-COMPARATIVE-ANALYSIS-OF-GOVERNMENT-PROCEDURES-IN-OTHER-COUNTRIES.pdf>

Acesso em: 18/04/2022 as 11h:30.

PENNA, Christiano Modesto. **LEGALIZAÇÃO DOS CASSINOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONSTRUINDO ALICERCES PARA O DEBATE.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 53, 2019.

<<http://clyde.dr.ufu.br/handle/123456789/27368>> Acesso em: 10/04/2022 as 15h20.

Peduzzi, Pedro. **Loterias da Caixa faturam R\$ 13,88 bi em 2017, 8,14% a mais que em 2016.** Disponível em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-01/arrecadacao-de-loterias-federais-cai-138-em-2016>>. Acesso em: 25/07/2022 as 20:00.

DECRETO-LEI Nº 9.215, DE 30 DE ABRIL DE 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm>. Acesso em: 31/05/2022 as 00h35

LEI Nº 8.672, DE 6 DE JULHO DE 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8672.htm>. Acesso em: 31/05/2022 as 00h35

LEI Nº 9.615, DE 24 DE MARÇO DE 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm>. Acesso em: 31/05/2022 as 00h35

LEI Nº 9.981, DE 14 DE JULHO DE 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm>. Acesso em: 31/05/2022 as 00h35

The History of Gambling - Complete Gambling History Timeline. Disponível em: <<https://www.gambling.net/history/>>. Acesso em: 04/04/2022 as 19h00.

Votação de projeto que legaliza jogos de azar no Brasil. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/02/24/camara-conclui-votacao-de-projeto-que-legaliza-jogos-de-azar-no-brasil.ghtml/>> Acesso em: 10/08/2022 as 20:00.

Máximo, Welton. **Arrecadação de loterias federais cai 13,8% em 2016.** Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-01/arrecadacao-de-loterias-federais-cai-138-em-2016>>. Acesso em: 12/10/2022 as 13:40.

Zochodne, Geoff. **New York Reports Record Sportsbook Handle, New Jersey Answers Back With a Personal Best.** Disponível em: <<https://www.covers.com/industry/new-jersey-new-york-sports-betting-handle-january-2022/>> Acesso em: 10/08/2022 as 20:00.