

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

AHRA LEITE PEREIRA

JOGOS DE AZAR: A POSSIBILIDADE DE AUFERIMENTO DE RECEITA COM A
LEGALIZAÇÃO

SOUSA, PB

2018

AHRA LEITE PEREIRA

JOGOS DE AZAR: A POSSIBILIDADE DE AUFERIMENTO DE RECEITA COM A
LEGALIZAÇÃO

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Msc. Admilson Leite de Almeida Júnior

SOUSA, PB

2018

AHRA LEITE PEREIRA

JOGOS DE AZAR: A POSSIBILIDADE DE AUFERIMENTO DE RECEITA COM A
LEGALIZAÇÃO

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Msc. Admilson Leite de Almeida Júnior

Sousa, Paraíba, 05 de Dezembro de 2018.

Prof. Msc. Admilson Leite de Almeida Júnior

Prof.^a Dra. Helmara Giccelli Formiga Wanderley

Prof.^a Esp. Vanessa Érica da Silva Santos

Sousa, PB

2018

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Márcia Rejane Leite e Rivaldo Leite (Arrá), responsáveis por minha vida e guerreiros, que nem por um minuto deixaram de acreditar em mim, e que por toda a suas vidas, trabalharam duro para que eu pudesse ter uma boa educação. Obrigado pelo amor e dedicação, tudo que faço é feito para vocês.

Aos meus avós, Nilza e Zezinho, presentes em minha vida nos últimos 5 anos que me deram apoio incondicional e nunca se furtaram em me ajudar nos momentos mais difíceis. Amo vocês!

Ao meu irmão, Willy Leite, grande incentivador dos meus estudos. A minha irmã, Brenda Leite pelo seu companheirismo. Obrigado por tudo.

Ao meu orientador, Admilson Leite, agradeço o apoio e a paciência. Agradeço também por ser tão competente em seu trabalho.

Aos meus amigos e irmãos que Sousa me deu, em especial Rodrigo Paiva Tenório (Bira) e tantos outros que fizeram parte da minha vida. O “#VAICRIANÇA”, grupo que deixará saudades eternas. Obrigado pelo apoio e amor que nunca hesitaram em me dar. De todas as pessoas que tive o prazer de conhecer nessa graduação, vocês com certeza são os maiores presentes que ganhei da vida. Obrigado por me ajudarem em todas as dificuldades que me foram postas. Obrigado pelos cinco anos de amizade incondicional.

A minha namorada e companheira, Adelita de Paiva. Obrigado pelas palavras de carinho e amor. Obrigado por ser sempre paciente e compreensiva. Obrigado por ser quem você é.

No fim, agradeço a vida por mais uma etapa que se encerra. Obrigado!

RESUMO

No panorama de recessão financeira dos últimos anos, as circunstâncias que envolvem os jogos de azar, considerados ilegais pela Lei de Contravenções Penais, estão entrelaçadas primordialmente a situação fazendária do país. As recentes discussões acerca do tema elegem a jogatina com uma provável nova fonte de recursos para os cofres públicos. Este trabalho monográfico aborda a atual situação dos jogos de azar no sistema jurídico nacional, apresenta-se a possibilidade de legalizar o denominado jogo ilegal e também a viabilidade da arrecadação com a regulamentação. Objetiva analisar a possibilidade de auferição da receita com a legalização dos jogos de azar, focando na retirada dos jogos de fortuna da ilegalidade. Evidencia-se em primeiro momento o histórico dos jogos de azar e sua representação no ordenamento jurídico pátrio, sucessivamente, a análise como fenômeno social nacional, o monopólio exercido pela União e também as Loterias estaduais, caso LOTEPI. Por fim, pelo olhar crítico, é trazida à baila a ineficiência da repressão estatal e as possibilidades de arrecadação advindas com a legalização da prática no território nacional, além de esmiuçar os dois principais Projetos de Lei acerca do tema em comento. O método que viabiliza a monografia é o dedutivo e se apoia na pesquisa bibliográfica, subsidiada por obras de renomados doutrinadores, como também artigos especializados publicados em sites da internet. Depreende-se que a legalização dos jogos de azar no ordenamento jurídico pátrio é fato imperioso, tanto para o combate da marginalidade que circunda a prática, como o estabelecimento de uma nova fonte para o Erário.

Palavras-chaves: Jogos de Azar; Lei de Contravenções Penais; Legalização; Projeto de Lei do Senado nº 186/14; Projeto de Lei da Câmara nº442/91.

ABSTRACT

In the financial recession scenario of recent years, the circumstances surrounding gambling, which are considered illegal by the Criminal Offenses Act, are primarily intertwined with the country's economic situation. Recent discussions about gambling have a likely new source of funds for public safes. This monographic work addresses the current situation of gambling in the national legal system, it is possible to legalize the so-called illegal gambling and also the viability of collection with regulation. Aims to analyze the possibility of revenue generation with the legalization of gambling, focusing on the withdrawal of games of fortune from illegality. First, the history of gambling and its representation in the country's legal order, in turn, the analysis as a national social phenomenon, the monopoly exercised by the Union and also the state Lotteries, like the LOTEPE. Lastly, through the critical eye, the inefficiency of state repression and the possibilities of collecting from the legalization of the practice in the national territory, as well as the two main Law Projects on the subject in question, are brought to light. The method that enables the monograph is the deductive and is based on bibliographical research, subsidized by works of renowned professors, as well as specialized articles published on Internet sites. It is understood that the legalization of games of chance in the legal order of the country is an imperative fact, both for the combat of the marginality that surrounds the practice, and the establishment of a new source for the Treasury.

Keywords: Gambling; Law of Criminal Offenses; Legalization; Senate Bill No. 186/14; House Bill No. 442/91.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. HISTÓRICO DOS JOGOS DE AZAR.....	10
2.1. Jogos de azar no mundo	10
2.2. Os jogos de azar no Brasil	15
2.3. A evolução da legislação brasileira acerca dos jogos de azar	21
3. REALIDADE SOCIAL DOS JOGOS DE AZAR	28
3.1. O Jogo de azar e a cultura popular brasileira.....	28
3.2. Caixa Econômica Federal e o monopólio do jogo	31
3.3. Loterias Estaduais – caso LOTEPI.....	37
4. A INEFICIÊNCIA DO ESTADO NO COMBATE DO JOGO ILEGAL E A POSSIBILIDADE DE ARRECADAÇÃO.....	41
4.1. A repressão estatal dos jogos de azar	41
4.2. A possibilidade de arrecadação com a legalização da jogatina ilegal	45
4.3. Projetos de Lei acerca da matéria	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS.....	55

1. INTRODUÇÃO

Historicamente os jogos de azar figuraram na maior parte das civilizações, tanto no Oriente Médio com os Sumerios, como na Ásia com os Chineses, e em tantas outras civilizações. Toda a historicidade dos jogos se obteve por meio de registros arqueológicos que trouxeram à tona tais constatações desses eventos histórico-evolutivos.

No Brasil, dado ao contexto social, foi redigido o Decreto-Lei nº 9.215 em 1946, que proibiu os jogos de azar em todo território nacional, estando presente neste a restauração da vigência do artigo 50 e seguintes do Decreto-lei 3.688 de 1941, Lei de Contravenções Penais. A partir daí, o que se verificou, foi que o controle pretendido pelo Estado acerca do tema não foi atingido, ao passo que os jogos de fortuna foram “gerenciados” por associações criminosas, que se utilizaram dos jogos de azar para obter controle das cidades brasileiras.

Desta forma, o trabalho ora proposto recairá sobre o estudo da ineficiência do Estado em controlar os jogos de azar, com enfoque na regulamentação dos jogos de fortuna e a possibilidade do fortalecimento do Erário. Além disso, irá ser esmiuçada a destinação do dinheiro arrecadado com a possível legalização, com o intuito de explanar sua importância na atual sociedade brasileira.

Ademais, a temática se mostra de grande relevância, haja vista a posição histórica dos jogos de azar no Brasil. As discussões sobre o tema quase sempre são rodeadas de argumentos falaciosos, preconceitos e pensamentos que remontam a proibição há mais de 70 anos. Nos últimos anos, a temática tem sido debatida no Congresso Nacional, dois projetos possuem maior apreço: o Projeto de Lei do Senado nº 186/14 de autoria do Senador Ciro Nogueira e o Projeto de Lei da Câmara nº 442/91 do Deputado Federal Renato Vianna, ambos legalizam os jogos de azar, instituindo um Marco Regulatório.

Objetiva-se, com este trabalho, analisar a possibilidade regulamentação dos jogos de azar no sistema jurídico nacional e a possibilidade de obter renda para os cofres públicos, abordando os pontos positivos e negativos, a fim de elucidar questionamentos trazidos com o tema em comento. Além disso, busca-se a percepção do atual mercado dos jogos de azar no Brasil, conjuntamente com a enorme quantidade de recursos não auferidos com a proibição.

O presente trabalho primará pelo uso do método dedutivo, apoiando-se em bibliografias, trabalhados através da técnica de pesquisa documental, procurando explicar o problema mediante a análise da literatura já publicada em forma de livros, códigos, revistas e sites, que envolvam o tema em comento.

Assim, em um primeiro momento, serão analisados os aspectos históricos e evolutivos dos jogos de azar, tanto no mundo, como no Brasil. Analisar-se-á os jogos de azar e sua posição no arcabouço jurídico nacional. Demonstrar-se-á ainda nesse capítulo o papel que os jogos de fortuna na evolução legislativa nacional, a qual posicionou os jogos de azar como um dos maiores financiadores da Seguridade Social, através das Loterias da Caixa Econômica Federal.

Na sequência, o foco recai sobre a realidade social dos jogos de azar no Brasil. Far-se-á assim a análise sobre a atual posição dos jogos de fortuna na cultura popular nacional. Ainda neste capítulo expõe-se o monopólio exercido pela União no controle dos jogos de azar, através da Caixa Econômica Federal. Evidencia-se também a Loteria do Estado da Paraíba (LOTEP), desde a criação até a atual situação que se encontra.

Finalmente, apresenta-se a ineficiência estatal no combate do jogo ilegal e a possibilidade de ganhos financeiros com a legalização dos jogos de azar no território nacional, trazendo assim a repressão estatal aos jogos de azar conferida pelo Decreto-Lei nº 3.688/41, Lei de Contravenções Penais, explicando o contexto atual da repressão, a qual tem se mostrado ineficiente. Há ainda a exposição de análises acerca da possibilidade de arrecadação com legalização da jogatina ilegal, trazendo à baila cifras que garantiriam maior bem estar social. Por fim, analisar-se-á a atual situação dos dois projetos de lei principais, que tratam sobre os jogos de azar, o Projeto de Lei do Senado nº186 de 2014 e o Projeto de Lei da Câmara nº442 de 1991.

As conclusões obtidas com o encerramento do trabalho deverão ratificar o entendimento firmado no problema apresentado, quais sejam: A repressão estatal aos jogos de azar é eficaz? A legalização traria mais recursos para o Erário?

Os jogos de azar podem ser legalizados, haja vista a modalidade explorada pela União por meio do banco estatal Caixa Econômica Federal. Os recursos advindos da prática seriam revertidos para temas sensíveis, como previdência social e saúde. Além de retirar o controle de associações criminosas, que “monopolizam” os jogos “proibidos” pelo ordenamento jurídico nacional.

2. HISTÓRICO DOS JOGOS DE AZAR

Neste capítulo busca-se tecer breves comentários para demonstrar as origens dos jogos de azar, referenciando o seu papel social e cultural nas sociedades onde o jogo está presente desde os primórdios. São práticas que remontam às mais antigas populações, sejam realizadas como simples lazer ou como atividade econômica. A realidade apresenta que a atividade sempre foi extremamente difundida por todas as sociedades e sua evolução esteve intrinsecamente conectada com a evolução do ser humano.

Investiga-se a origem dos jogos de azar no mundo e também no território nacional. Para exemplificar de maneira mais didática, mormente a historicidade e evolução dos jogos de azar, serão demonstrados a princípio no capítulo, alguns meios pelos quais os jogos de azar se espalharam e começaram a figurar no nível mundial e sua evolução. Na segunda parte do capítulo, abordar-se-á no panorama nacional a composição do jogo no Brasil, sua identidade com o povo e algumas de suas ramificações no ordenamento nacional. Na última parte deste capítulo, o arcabouço jurídico nacional será analisado nas áreas mais importantes que o estudo exige.

Por fim, o capítulo procura exemplificar as jogatinas mais disseminadas no mundo, sem largar as suas características. A pesquisa feita demonstrou a grande quantidade de espécies derivadas do gênero jogos de azar. Não se pretende exaurir o assunto, apenas tecer breves comentários sobre a origem, a evolução da atividade e como se encontra a situação no panorama atual do Brasil.

2.1. Jogos de azar no mundo

Segundo Thompson (2010) os jogos de fortuna estão presentes desde o início das civilizações. Os antepassados mais longínquos já praticavam os jogos de azar, como exemplo disso, tem-se que na tumba do faraó *Tutankamon* foram encontrados dados em formato de hastes, que eram utilizados para o lúdico.

Este fenômeno social é associado a registros que demonstram sua prática nas mais diferentes sociedades antigas, como em Creta (1800 a.C) ou na Índia

(1000 a.C). Registros na sociedade chinesa são até mais antigos (4000 a.C), antes mesmo da invenção da escrita. Como demonstra McMillen (1996, p. 6):

Archeological records show that for over 2,000 years many ancient Asian and Arabian societies have tossed tokens or coins to guide decisions; similar games were popular with Greeks and Roman legions.¹

Estes registros demonstram que os jogos de azar se aglutinaram à cultura mundial, tornando-se parte da realidade social de cada povo, como os cassinos em Las Vegas, Estados Unidos da América e as casas de apostas em Londres, Inglaterra.

Segundo Thompson (2010) os cassinos têm origens na Eurásia. O registro histórico desses cassinos asiáticos é bastante incompleto, sabe-se que os gregos e romanos mais abastados viajavam para verdadeiros resorts em praias e outros adjacentes a fontes de águas minerais com poderes de cura, os quais as autoridades romanas tributavam. Durante a idade média, as casas de apostas floresceram nesses mesmos resorts e casas de pernoite, ao longo das estradas utilizadas por viajantes e da elite da época. No século XVII, a cidade de Veneza estabeleceu o primeiro cassino autorizado pelo governo que deu permissão para o lugar conhecido por *il reduto* (o reduto) para os jogos de azar, desde que se pagassem os impostos e também a participação sobre os lucros.

Os cassinos representam a forma mais difundida dos jogos de azar que se pode observar no mundo, países como: Austrália, Uruguai, França, Canadá, Estados Unidos da América, China (Macau), Cingapura e outros, são alguns países que os possuem. Esses centros de jogos de azar e entretenimento arrecadam bilhões de dólares americanos anualmente, que acabam levando para o governo estatal uma grande quantidade de tributos que são revertidos para a educação, saúde e outras áreas da sociedade. Conforme Caleiro (2014):

Só em 2013, o jogo trouxe US\$ 44 bilhões em receita para Macau, sete vezes mais do que em Las Vegas – um verdadeiro paraíso para mega empresas especializadas em cassinos, como a Las Vegas Sands, de Sheldon Adelson, e a Wynn Resorts, de Steve Wynn.

¹ Tradução: Registros arqueológicos mostram que, por mais de dois mil anos, as antigas sociedades asiáticas e árabes jogaram fichas ou moedas para guiar suas decisões; jogos semelhantes eram populares entre os gregos e as legiões romanas.

Nesta esteira, com a regulamentação dos cassinos em seu território, o Estado e o povo buscam a geração de empregos, “When a community is considering legalizing casino gambling, one of the major benefits expected is an increase in local employment and the average wage rate”² (WALKER, 2007, p. 7).

Muitos concatenam os cassinos a hábitos delituosos, como o crime de lavagem de capitais, em terras estadunidenses as leis federais e estaduais exigem que o próprio cassino tenha políticas próprias que tentam coibir o crime, estas políticas andam entrelaçadas com o controle e a fiscalização estatal. Como relata Thompson (2010, p. 6):

The money laundering laws, as amended, require all casino organizations to conduct special training for all employees to ensure that they are familiar with the reporting and recording requirements. They also must have an accounting plan in place to conduct the required activity.³

Conforme Batista (2018), os cassinos estadunidenses estão presentes em 40 estados, com mais de mil estabelecimentos conhecidos. Gerando 1 milhão e 700 mil empregos em todo o território dos Estados Unidos da América. O faturamento de toda a indústria dos jogos estadunidenses atinge cifras bilionárias de mais de 240 bilhões de dólares americanos.

Ainda de acordo com Batista (2018), os cassinos representam a principal atividade econômica das terras indígenas dos Estados Unidos da América, sendo essencial para a manutenção destas etnias:

Como nas terras dos nativos americanos as leis tributárias são mais brandas, muitas tribos encontraram na atividade uma forma de renda e riqueza. Algumas etnias já recorrem ao exame de DNA para barrar a distribuição de lucros para pessoas que se dizem indígenas, mas não possuem laços de sangue com estes grupos.

Logo, os cassinos representam na era da informação uma das espécies que mais se alastraram no mundo. Há também sites internacionais em que qualquer se pode apostar em verdadeiros cassinos digitais, até mesmo em lugares onde o jogo é

² Tradução: Quando uma comunidade está considerando legalizar o cassino, um dos principais benefícios esperados é o aumento do emprego local e a média salarial.

³ Tradução: As leis de lavagem de dinheiro exigem que todas as organizações de cassino, que realizem um treinamento especial com os seus funcionários para garantir que eles fiquem familiarizados com os relatos, registros e outras requisições feitas pelas leis. Eles também devem possuir um plano contábil no lugar para conduzir as atividades requeridas.

proibido. Poucos países possuem uma legislação regulamentando o jogo online e isso tem facilitado o fortalecimento desta atividade.

Outra forma de jogo de azar altamente encontrada durante toda a História mundial são as Loterias. Foi na idade moderna que elas tomaram forma e logo se tornaram febre. A primeira loteria ocidental conhecida surgiu no Império Romano. Conforme Barboianu (2009, p. 5):

The first known European lottery occurred during the Roman Empire. The earliest record of a public lottery offering tickets for sale is the lottery organized by the Roman Emperor Augustus Caesar. Proceeds went for repairs to the city of Rome, and the winners were given prizes in the valuable articles.⁴

Também de acordo com Barboianu (2009), a primeira loteria a oferecer premiações em dinheiro surgiu nos Países Baixos (1443-1449 d.C.). O dinheiro arrecadado era utilizado para as fortificações que guardavam as cidades. No século XVII era bem comum na Holanda a utilização das loterias para arrecadar dinheiro para os menos abastados. Os prêmios eram obras de arte – principalmente pinturas.

Na contemporaneidade são encontradas loterias nos Países Baixos. O governo concessionou as loterias a iniciativa privada, a mais conhecida é a Dutch Lottery, surgiu com a fusão de duas outras loterias a Staatsloterij e o De Lotto. Estima-se que as loterias na Holanda arrecadam 149 milhões de euros para o ministério das finanças (KENNISBANK, 2018).

Observa-se que desde o início das loterias eram utilizadas para arrecadar fundos, ajudar os pobres e outros fins. As igrejas iniciaram a utilizar as loterias no século XVIII na França, como uma importante fonte de recurso para suas obras. A loteria de Paris utilizava termos que despertavam a raiz cristã. Segundo Atherton (2006) os bilhetes dos ganhadores tinham os dizeres “Deus escolheu você” e dos perdedores “Deus suportará você”.

Nos dias atuais a França possui loteria legal, que é majoritariamente administrada pelo poder público. A mais conhecida é a Française des Jeux, as vendas em 2017 chegaram há mais 15 bilhões de euros. Conforme Dalegre (2018), a Loteria francesa é a segunda da Europa e a quarta do mundo.

⁴ Tradução: A primeira loteria encontrada na Europa ocorreu no Império Romano. O registro mais antigo de uma loteria pública oferecendo bilhetes para venda é da loteria organizada pelo Imperador romano Augusto César. Os rendimentos foram utilizados para reparos na cidade de Roma e os vencedores receberam prêmios na forma de artigos valiosos.

Diante do exposto, observa-se que as loterias estatais tomaram a forma que hoje tem. Consideradas uma importante fonte de renda nesses países, muitas são legalizadas e possuem prêmios bilionários os quais são vistos como um sonho para os habitantes, exemplos não faltam pelo globo, como a Powerball e MegaMillions nos Estados Unidos da América. A primeira ficou conhecida com o maior prêmio lotérico da história, mais de 1 bilhão e meio de dólares (WOOD, 2016).

Hoje as loterias estão no cerne das conversas entre os cidadãos, da cultura popular e das lamúrias. As loterias não passam de uma espécie dos jogos de azar, é claro que com sua evolução e de seu controle sempre ligado ao Estado. As mesmas obtiveram o estigma de serem “legais” e nem sempre são conectadas as outras ramificações das jogatinas, que em alguns lugares são consideradas ilegais. Jogo de sorte ou de azar: as loterias representam uma importante parcela dos jogos explorados pelo mercado.

Ademais, os jogos de azar acompanharam a evolução e se espalharam pelos meios inventados pelos humanos, e não foi diferente com a internet. No fim do século XX, os jogos de azar ganharam uma grande aliada em sua captura de mercado: a popularização da internet. Essa ferramenta tem sido tão importante para a jogatina quanto à cidade de Las Vegas. Hoje qualquer um pode criar uma conta em um site e apostar nas mais variadas espécies de jogos de azar.

O rompimento das fronteiras e a massificação das apostas têm sido fato preponderante nas discussões legislativas. Hoje os sites de apostas são hospedados em países com servidores onde o jogo é legal e são acessados em países onde o jogo teoricamente seria ilegal. O apostador supostamente estaria fazendo sua aposta no país onde o jogo é legal, criando dificuldades para os agentes encarregados da fiscalização dos jogos de azar (AMATO, 2018).

Contudo, o que parecia atentar contra os costumes e a moral, hoje atenta contra a economia e os direitos consumeristas. Os países que antes abominavam os jogos de azar, hoje se inclinam a enxergar como uma possibilidade de auferimento de receitas que serão revertidos para o bem estar social. Caso não haja regulação, as casas de apostas on-line continuam a operar, caso haja, funcionam e revertem fundos ao erário público. Um exemplo emblemático de tal mudança no trato da regulamentação aconteceu no ano de 2018, a suprema corte estadunidense declarou inconstitucional a lei que proibia as apostas esportivas em seu território, como relata Melo (2018):

A Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucional, nesta segunda-feira (14/5), lei federal que proíbe apostas esportivas no país, com exceção de Las Vegas. Por seis votos a três, o tribunal decidiu que a Lei de Proteção aos Esportes Profissionais e Amadores (Professional and Amateur Sports Protection Act) de 1992 desrespeita o federalismo do país, por ditar aos estados o que fazer e o que não fazer.

Portanto, é interessante diante da globalização e dos avanços trazidos na era da informação que os países dialoguem sobre a nova ordem dos jogos de azar. Diferentes nações têm modificado o trato dado aos jogos de azar, não interferindo diretamente na atividade, apenas exercendo controle e taxando as práticas em seu território e ciberespaço.

2.2. Os jogos de azar no Brasil

Os jogos de azar no ordenamento nacional observa-se que há muitas contradições que refletem a atual situação do direito brasileiro. Os jogos representam uma prática enraizada na cultura nacional e são um exemplo cristalino da dicotomia que há entre o proibicionismo e a permissividade.

Tal embate ao redor da jogatina se desenvolve em várias searas do ordenamento jurídico nacional. O direito penal apresenta-se como o direito repressivo – as leis penais vedam a prática dos jogos de azar em todo espaço nacional, e o direito civil que apresenta a proibição expressa em seu diploma principal, o qual requer os direitos advindos dos “contratos” das jogatinas e outras searas.

Desde o período imperial o Brasil já possuía legislação que tratava sobre os jogos de fortuna. Em 1830 com a edição do Código Criminal Imperial os jogos de azar eram tratados com restrição, não sendo aceitos para aqueles que possuíam emprego público, o artigo 166 dispôs do referido Código relatou sobre o tema, considerando como conduta inadequada. Foi no período do Imperador Dom Pedro II, que foi regulamentada o funcionamento das loterias, por meio do decreto nº 357, de 27 de Abril de 1844.

No primeiro Código Penal da República, os jogos de azar eram considerados de menor potencial ofensivo e foram classificados no dispositivo como contravenção.

A referida legislação, precisamente no Livro III, procurou alinhar-se a conceitos genéricos tratando tais práticas como aquelas que prometem ganho fácil e que exigem da sorte. A tal legislação acabou não proibindo as apostas realizadas nos hipódromos nacionais, corridas de cavalos, prática da alta sociedade, demonstrando que a novel legislação estava mais alinhada aos anseios da aristocracia militar instalada no Brasil – os governantes da República da Espada (1889-1894).

Em 1892, um fato que mudou toda a perspectiva e análise do ordenamento jurídico brasileiro. Neste ano, no Jardim Zoológico do Rio de Janeiro, o Barão de Drummond cria o famoso “jogo do bicho”, surgindo da necessidade de obter renda dada as dificuldades para solver seus débitos na cidade. Segue o excerto extraído do Jornal do Comercio de 5 de julho de 1892:

Foram inaugurados ante-ontem diversos divertimentos no Jardim Zoológico, entre os quais o do sorteio dos animais, que tem por fim animar a concorrência àquele estabelecimento. Esse sorteio consiste no seguinte: d'entre 25 animais escolhidos pela Empresa é tirado um diariamente e metido em uma caixa quando começa a venda de entradas. Às cinco horas da tarde, a um sinal dado, abre-se a caixa e a pessoa que tem a entrada com o nome e o desenho do animal, ganha-o como prêmio.

Desde o início do jogo do bicho, seu criador tinha preocupações com a legislação recém-publicada na República velha, partes dessas preocupações ficaram explícitas quando o Barão de Drummond escreveu uma petição endereçando à intendência do Município do Rio de Janeiro, com a pretensão de obter a licença para explorar os jogos nos limites do Jardim Zoológico, alegando que nem os subsídios anuais dados pelo poder público, nem as entradas, eram suficientes para cobrir as despesas do estabelecimento, Magalhães (2005, p. 17):

I - Direito de estabelecer, pelo prazo de seu privilégio, jogos públicos, mediante módica contribuição, a fim de poder manter-se a empresa e grandemente desenvolver o estabelecimento jardim zoológico tornando-o um dos melhores do mundo.
II - Estes divertimentos, como existem em outros países, sob a imediata fiscalização da polícia, tornar-se-ão atrativos para o público.
III - Auxiliará o público o desenvolvimento de tão útil instituição, tendo como recreio jogos que, bem fiscalizados e moralizados resultarão em proveito da comunidade sem inconvenientes tão nefastos que acarretam, por exemplo, as loterias, os jogos de corridas, onde ele é tão defraudado, e a multiplicidade de casas de tavolagem que empestam esta cidade.

Conforme Magalhães (2005) não tardou para que o jogo do bicho evadisse dos limites do Jardim Zoológico e se transformar em uma febre na cidade. Visando ter mais lucro, o Barão de Drummond começou a vender seus bilhetes do jogo fora das dependências do Jardim Zoológico e nesse momento o jogo atingiu todas as camadas inferiores da então capital federal, e passou a ser proibido pelo viés de jogo de azar.

Logo, novações legislativas apareceram no ordenamento jurídico da época para combater o jogo do bicho, foi o caso do Decreto nº 3.564, de 22 de janeiro de 1900. Este decreto proibia a venda dos bilhetes do jogo do bicho sem o selo, sujeitando o seu emitente a perda dos bilhetes e multa equivalente ao imposto.

A velha República fora destronada por um golpe civil-militar na década de 1930, o então presidente do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas tomava o poder de Washington Luís.

Com Getúlio Vargas no poder, em 1933, o jogo é legalizado no Brasil associado aos grandes espetáculos artísticos e culturais da época. Os “cassinos-balneários” surgem em dezenas pelo país, passando a impulsionar a economia brasileira.

O país nas décadas de 1930 e 1940 atinge o apogeu da exploração dos jogos de azar, como afirma Westin (2016):

Nas décadas de 1930 e 1940, o Brasil viveu a era de ouro dos cassinos. No auge, funcionavam mais de 70 casas de apostas no país — do Rio, capital da República, à minúscula São Lourenço, no sul de Minas. Nos salões, homens de terno e mulheres de longo apostavam dinheiro nas roletas e nas cartas de baralho.

Em 1940, no Estado Novo, surge o Código Penal brasileiro. A legislação dispensou qualquer espécie de tratamento aos jogos de azar, deixando para legislação penal extravagante o tratamento do tema. O Decreto-Lei nº 3.688, 3 de outubro de 1941, Lei das Contravenções penais, proíbe em todo território nacional a prática dos jogos de azar no país.

No ano seguinte, Getúlio Vargas autorizou estabelecimentos licenciados pelo governo a explorar jogos de azar. Com o Decreto-Lei nº 4.866 de 23 de outubro de 1942 o presidente liberou os cassinos brasileiros da legislação outorgada no ano anterior.

Com o Decreto-Lei nº 6.259 de 10 de fevereiro de 1944, ainda sobre o Estado Novo, o presidente Vargas regulamentou o serviço das loterias federais e estaduais. O texto legal concedeu as loterias o status de caráter público, a ser dirigidas unicamente pela União e os Estados.

Segundo Westin (2016), ao fim da Era Vargas (1930-1945), o Marechal Eurico Gaspar Dutra toma a cadeira presidencial, se apoiando na moral e nos bons costumes da família brasileira, restaurou a vigência do artigo 50 e seguintes da Lei de Contravenções Penais, proibindo toda e qualquer prática dos jogos de azar no território nacional, deixando mais de 55 mil pessoas desempregadas com o Decreto-Lei nº 9.215 de 30 de abril de 1946.

No dia 31 de abril de 1964, o golpe militar depõe o presidente João Goulart. Muitos esperavam que a proibição dos jogos de azar e seu controle iriam ficar mais intensos, pois o que se via no discurso dos militares era o conservadorismo, a preservação dos valores religiosos, mas o que aconteceu foi justamente ao contrário do esperado.

Durante a ditadura militar em 1967 os militares instituem as Loterias Federais, formato esse ainda em voga no ordenamento jurídico, com a edição do Decreto-Lei nº 204 de 27 de fevereiro, o presidente General Castelo Branco decretou:

Art 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei .
Parágrafo único. A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será obrigatoriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público, (BRASIL, 1967).

Analisando o artigo supracitado, verifica-se que o legislador dispõe que toda a renda líquida da exploração das loterias no território nacional será destinada para o caráter social, dando ênfase à assistência médica e aos empreendimentos do interesse público, neste ponto se verifica o desejo do legislador de auferir renda em benefício do erário público, assim utilizando do jogo como ferramenta de melhoria do bem estar social.

Em 1977 é publicada a Lei nº 6.416 de 24 de maio, tornando os jogos de azar contravenções afiançáveis e ainda um abrandamento das repressões policiais para tais práticas. Esta Lei também revogou os incisos III e IV do artigo 14 e III do artigo 15, ambos da legislação das contravenções penais, deixando de considerar tais

práticas perigosas e ainda os reincidentes destas práticas serem internados em colônia agrícola por no mínimo 1 ano.

Após duas décadas, a ditadura militar é desmantelada no Brasil, a medida que em 1988 era promulgada a Constituição Federal denominada de “Constituição cidadã”, marco da retomada dos direitos sociais e civis dos brasileiros. A Carta Magna seguiu os conceitos conservadores dos antigos diplomas legais até então conhecidos no ordenamento jurídico nacional, bastando-se a relatar em seu artigo 195, inciso III que a seguridade social seria financiada pelas receitas dos concursos de prognósticos, como as loterias federais, nos termos do artigo 195:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
III - sobre a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, 1988).

A “Lei Zico” trouxe inovações na área dos bingos, a Lei nº 8.672 de 6 de julho de 1993. O diploma legal autorizou a exploração dos bingos, desde que os mesmos fossem utilizados para angariar fundos para o fomento do esporte nas entidades esportivas, onde essas entidades de direção do esporte tivessem no mínimo três modalidades olímpicas e que comprovassem nos termos daquela lei. Esse é um exemplo de derrogação das normas da Lei de Contravenções Penais.

Após quatro meses da publicação da lei supracitada, adveio na ordem jurídica nacional o Decreto nº 981 de 11 de novembro de 1993, que regulamentou a lei mencionada. Em seu artigo 45, o decreto autorizou e regulamentou as modalidades lotéricas a serem exploradas.

Em 1998, sobreveio nova legislação, essa revogou a “Lei Zico”. A nova legislação, Lei nº 9.615 de 24 de março de 1998, denominada de “Lei Pelé”, além dos bingos, também deu autorização às máquinas “caça-níqueis” em todo território brasileiro.

A falta de controle e fiscalização do Estado desencadeou um cenário de criação de milhares de casas de bingos e máquinas caça-níqueis, onde havia manipulação de resultados, delitos das mais variadas espécies e outros tipos de irregularidades que lesavam os seus consumidores.

Com a soma da pressão popular e ineficácia do Estado, em 2000, com a Lei nº 9.981 de 14 de julho, os dispositivos legais, previsto na “Lei Pelé”, que permitiam o bingo e os “caça-níqueis” no Brasil foram revogados.

Em 31 de Agosto de 2001, quase um ano após a proibição, sobreveio mais um virada legislativa no ordenamento: a Medida Provisória nº 2.216-37, a qual permitiu o funcionamento das casas de bingo, mas dessa vez o controle deveria ser exercido pela Caixa Econômica Federal, considerando-os serviço público, assim como as Loterias Federais.

Após anos de exploração e desmandos no setor e escândalos, como o caso estudado na “CPI dos bingos” instalada no Senado Federal, caso do empresário do setor dos jogos “Carlinhos Cachoeira”. Em 2004, o presidente Luís Inácio Lula da Silva edita a Medida Provisória nº 168 de 20 de fevereiro daquele ano, proibindo toda e qualquer prática de bingo além de proibir as máquinas “caça-níqueis”, nos termos do artigo 1º:

Art. 1o Fica proibida, em todo território nacional, a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo, bem como os jogos em máquinas eletrônicas, denominadas "caça-níqueis", independentemente dos nomes de fantasia.

Parágrafo único. A vedação de que trata o caput deste artigo implica a expressa retirada da natureza de serviço público conferida a tal modalidade de exploração de jogo de azar, que derogou, excepcionalmente, as normas de Direito Penal (BRASIL, 2004).

Verifica-se neste capítulo uma organização legal contrariada, posto que existe um jogo de azar amplamente difundido, legalizado e controlado pelo Estado com vários produtos que saltam aos olhos dos populares, como: Mega-Sena, Dia de sorte, Lotofácil, Quina, Dupla-Sena, Timemania, Lotomania, Federal, Lotogol e Loteca. Ao passo que outras práticas são classificadas como contravenção penal e sofrem controle policial, mesmo que deficiente, pelo Estado.

Observa-se que os jogos de azar fazem parte da realidade social do brasileiro, desde o início da República, no desejo de combater a vadiagem. Mudanças legislativas, falta de controle estatal, falta de fiscalização e uma sociedade conservadora são alguns dos elementos envolvidos nesta celeuma. Resta claro que as decisões estiveram apoiadas em face as necessidades e conveniências de cada época. A corrupção também esteve presente nas mais variadas fases do estabelecimento dos jogos.

2.3. A evolução da legislação brasileira acerca dos jogos de azar

Evidenciada a historicidade dos jogos de azar, dado ao estudo do trabalho, é necessária uma análise do sistema jurídico nacional. Busca-se a definição dos conceitos empregados pelos legisladores à época da edição desses diplomas legais no sistema jurídico nacional e o entendimento doutrinário vigente.

Primeiramente, é verdade que ficou a cargo da legislação penal extravagante o trato aos jogos de azar no ordenamento jurídico nacional, como exposto no Decreto-Lei nº 3.688 de 1941, Lei de Contravenções Penais. Aliás, legislação essa que passou por muitas mudanças ao longo dos setenta e sete anos de sua publicação. Concomitantemente, é indispensável entender quais figuras estavam dispostas no âmbito da sua publicação e em voga no sistema jurídico moderno.

Cabe definir como os jogos estão dispostos no ordenamento jurídico brasileiro, utilizando o artigo 50 da Lei de Contravenções Penais, parágrafo terceiro:

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

- a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte;
- b) apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;
- c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva (BRASIL, 1941).

Neste ponto, observou-se que o legislador foi o mais genérico possível dando margem para futuras discussões. Percebeu-se que, mesmo com a tentativa do legislador em frustrar qualquer tipo de abrandamento das contravenções, ocorreu um movimento inverso posto que tal legislação se encontre defasada.

Estudiosos civilistas trouxeram a questiúncula sobre a jogatina. Muitos se utilizaram dos elementos de destreza ou habilidade para distinguir sua ilicitude ou não. Como se observa em Venosa (2017, p. 435):

O jogo que depende de destreza física, como tênis e golfe, ou intelectual, como xadrez ou damas, é considerado lícito. É considerado ilícito o jogo no qual o ganhar ou perder depende exclusivamente da sorte (coibido pela Lei das Contravenções Penais, art. 50), como roleta e crepe.

Não há de se olvidar da natureza jurídica dos contratos do jogo e aposta, ambos estão incluídos aos contratos aleatórios. Por o resultado ser incerto possui tal classificação. Como aduz Gomes (2009, p. 526):

Jogo e aposta são contratos, uma vez que, por natureza e essência, pressupõem a intervenção de duas pessoas, no mínimo, como parte. Tais contratos são eminentemente aleatórios. Neles a incerteza do acontecimento é a própria razão de ser de sua estipulação.

Para Pereira (2017) os jogos de azar estão dispostos de três maneiras na ordem jurídica nacional, o douto doutrinador estabelece os jogos em: proibidos, tolerados e autorizados. Os proibidos são aqueles que possuem como fator preponderante a sorte, como a roleta, o barcará, o campista, o bicho e entre outros. São considerados ilícitos e não geram direitos e sujeitam os infratores a punição. Os tolerados não ultrapassam a esfera ilícita, mas nem por isso conquistam seu lugar na lei. Não dependem exclusivamente da sorte como resultado final, como a canastra, truco, o bridge e outros. Os autorizados são os considerados úteis para a sociedade pelo benefício que trazem com sua prática, pelo seu valor econômico, ou pelo proveito que o Estado tem com sua prática. São regularmente autorizados, como as loterias, os turfes e outros. Assim revestidos de legalidade na sua prática, dão nascimento a negócios jurídicos.

Faz-se mister a diferenciação que grande parte da doutrina nacional traz sobre os jogos de azar. Muitos doutrinadores dividem os jogos de azar em dois espectros, o jogo e a aposta, remetendo à diferenciação trazida no Código Civil brasileiro, assim como esclarece Fiuza (2015, p.449):

Jogo é contrato pelo qual duas ou mais pessoas comprometem-se mutuamente a pagar certa soma àquele que lograr resultado favorável em acontecimento incerto. Aposta é contrato em que duas ou mais pessoas comprometem-se a pagar certa soma àquele cuja opinião prevalecer com respeito a acontecimento incerto.

Vale esclarecer que a atual situação dos jogos no ordenamento jurídico nacional é deveras preocupante, pois todos os dispositivos já testados no sistema não coíbem com eficácia tal prática, gerando dano a sociedade.

O Decreto-lei nº 9.215 de 30 de abril de 1946 proibiu toda e qualquer exploração de jogos de azar em todo território nacional. O então presidente do

Brasil, o Marechal Eurico Gaspar Dutra, apoiou a proibição se baseando em valores éticos, religiosos e nos bons costumes, como se observa a sua fundamentação:

Considerando que a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal;
 Considerando que a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a êsse fim;
 Considerando que a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro e contrária à prática e à exploração e jogos de azar;
 Considerando que, das exceções abertas à lei geral, decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes;
 Considerando que as licenças e concessões para a prática e exploração de jogos de azar na Capital Federal e nas estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas foram dadas a título precário, podendo ser cassadas a qualquer momento (BRASIL, 1946).

É verdade que a legislação supracitada até hoje se faz vinculante no ordenamento jurídico. Daí surgindo um dos motivos que assombram a atividade do jogo no território nacional, pois como a proibição baseou-se no decreto acima exposto, até hoje os imbróglis sob o tema ficam na esfera da moral e dos bons costumes, não levando para a sociedade uma discussão mais ampla sobre o tema.

Deve-se observar, entretanto, que o direito não deve tutelar nada que invada a seara religiosa, deixa-se isso para o direito canônico. Outro viés é da moral e dos bons costumes. Com a evolução histórica legislativa ao redor dos jogos, observa-se que outros jogos no Brasil detêm caráter legal, como as Loterias Federais. Se a moral fosse tão preponderante, não existiria nenhuma outra espécie de jogos de azar e todos seriam proibidos dentro do país. Gonçalves (2016, p. 338) demonstra qual o bem jurídico tutelado na legislação em análise:

Os bons costumes. Busca-se, também, proteger o patrimônio dos cidadãos, pois é sabido que muitas pessoas perdem o controle e ficam obcecadas por jogos de azar, e, não raro, perdem grandes quantias ou até arruinam financeiramente suas famílias.

Não é difícil aduzir que os motivos para tal proibição não se concentram apenas nos valores axiológicos supracitados. Observa-se que o poder público favorece algumas práticas do jogo, as quais possui o monopólio, dificultando a legalização daqueles que não são propriamente emanados do poder Estatal, como o jogo do bicho.

Noutro giro, quando se traz à tona as legislações advindas do período Pré-Constituição de 1988, surge como pedra angular a Lei de Contravenções Penais.

Dos artigos 50 aos 58, os jogos de azar são tratados nas mais variadas espécies, como: jogo do bicho, máquinas “caça-níqueis”, loterias ilegais, apostas em esportes, bingos, rifas e outras.

Faz-se necessária a análise ao artigo 50 da Lei de Contravenções Penais, supramencionado, haja vista ser o principal dispositivo no controle dos jogos de azar por toda legislação nacional. Segue seu conteúdo:

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

Penal – 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 penal é aumentada de um terço, se existe entre os empregados ou participa do jogo pessoa menor de dezoito anos.

§ 2º Incorre na penal 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.

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

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

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

- a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa;
- b) o hotel ou casa de habitação coletiva, a cujos hóspedes e moradores se proporciona jogo de azar;
- c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realiza jogo de azar;
- d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino (BRASIL, 1941).

Ressalta-se que o dispositivo em estudo se apresenta de maneira garantidora da proibição dos jogos de azar. Na disposição legal encontra-se a caracterização do jogo no expediente proposto, a penalização nos ditames legais, os estabelecimentos onde o jogo é realizado e outros elementos do tipo exposto.

A penalização proposta pelo legislador é típica das contravenções penais, resume-se à penal simples de três meses a um ano e multa de acordo com o grau da infração, esta com valores expostos em moeda corrente à publicação de tal lei. É de bom grado citar que o parágrafo segundo apresenta-se como novação legislativa do ano de 2015, através da Lei nº 13.155 que adicionou os jogos realizados pela internet no rol incriminador.

Os jogos de azar para ocorrerem dependem de onde são realizados, até porque aqueles jogos no ambiente familiar, para distração, mesmo com pecúnia, não se caracterizam como infração penal. Nesse sentido expõe Gonçalves (2016, p. 338): “Reuniões entre familiares ou amigos em determinada residência não configuram a contravenção, ainda que ali sejam realizados jogos de azar mediante apostas”.

Para caracterizar os recintos dos jogos ilegais, deve-se observar se são públicos e acessíveis à população. Além disso, tem-se a figura dos lugares equiparados, como as residências onde se pratica com habitualidade por pessoas que não são da família, propostos no parágrafo quarto do dispositivo acima mencionado.

O momento para a consumação da infração analisada é quando o agente estabelece ou explora o jogo, para aqueles que utilizam o jogo como ganho de vida. Para os apostadores é o momento em que são flagrados realizando as apostas.

Diante do exposto, resta-se claro que os jogos possuem proibição e em tese são controlados pelo poder público. Porém, quando se observa a real situação na qual a sociedade não consegue impedir o seu alastramento, entende-se que tal legislação não mais representa a tutela que deveria, fazendo necessária uma virada legislativa. Em 2015, o Governo Federal encomendou pesquisas para viabilizar a regulamentação de tais práticas, o que demonstra que a legislação pode passar a ser considerada desatualizada devido aos costumes na atual sociedade (PASSARINO; MATOSO; ALEGRETTI, 2016).

Com a Constituição de 1988 não houve tanta modificação na legislação dos jogos de azar no ordenamento pátrio. O que se verificou foi a disposição dos concursos de prognóstico no custeio da seguridade social no artigo 195 da lei maior. Destarte, as receitas advindas dos concursos de prognósticos foram reguladas pela Lei nº 8.212 de 1991. Em 2018 a Medida Provisória nº 841, trouxe alterações ao texto legal referido. Como anuncia o artigo 26 da referida lei:

Art. 26. Constitui receita da Seguridade Social a contribuição social sobre a receita de concursos de prognósticos a que se refere o inciso III do caput do art. 195 da Constituição.

1º O produto da arrecadação da contribuição será destinado ao financiamento da Seguridade Social.

§ 2º A base de cálculo da contribuição equivale à receita auferida nos concursos de prognósticos, sorteios e loterias.

§ 3º A alíquota da contribuição corresponde ao percentual vinculado à Seguridade Social em cada modalidade lotérica, conforme previsto em lei (BRASIL, 1991).

Quando a legislação cita os concursos de prognósticos, ela remete a lei maior. O que se entende por concursos de prognósticos são aqueles dispostos no parágrafo primeiro da redação anterior do artigo supracitado: “Consideram-se concurso de prognósticos todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípicas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal” (BRASIL, 1991). Entende-se que tal definição não foi ultrapassada com a edição da Medida Provisória nº 841 de 2018, do Presidente da República Michel Temer.

Não obstante, verifica-se como figura principal do aludido dispositivo as Loterias. É de bom grado analisar a legislação que a caracterizou como sendo uma das poucas espécies de jogo legal no sistema jurídico nacional, tornando-as uma importante fonte de renda para a seguridade social, como se observa no texto legal do Decreto-lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967:

CONSIDERANDO que é dever do Estado, para salvaguarda da integridade da vida social, impedir o surgimento e proliferação de jogos proibidos que são suscetíveis de atingir a segurança nacional;
CONSIDERANDO que a exploração de loteria constitui uma exceção às normas de direito penal, só sendo admitida com o sentido de redistribuir os seus lucros com finalidade social em termos nacionais;
CONSIDERANDO o princípio de que todo indivíduo tem direito à saúde e que é dever do Estado assegurar esse direito;
CONSIDERANDO que os Problemas de Saúde e de Assistência Médico-Hospitalar constituem matéria de segurança nacional;
CONSIDERANDO a grave situação financeira que enfrentam as Santas Casas de Misericórdia e outras instituições hospitalares, para-hospitalares e médico-científicas;
CONSIDERANDO, enfim, a competência, da União para legislar sobre o assunto (BRASIL, 1967).

Ainda consoante à legislação supracitada, tem-se que as Loterias Federais são um serviço público da União, logo o poder público têm monopólio. Como anuncia o artigo 1º da referida legislação:

Art 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei.
Parágrafo único. A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será obrigatoriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público (BRASIL, 1967).

Verifica-se que as Loterias se apresentam como fonte de extrema relevância no que concerne à seguridade social, disposição esta que foi elevada a norma constitucional com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Além do custeio da seguridade social, as Loterias são responsáveis pelo subsídio do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Ministério dos Esportes, Comitê Olímpico Brasileiro (COB), entidades esportivas e outros.

Vale lembrar que as loterias no ano de 2017 obtiveram arrecadação recorde, mais de 13 bilhões de reais arrecadados em benefício do bem estar da população (PEDUZZI, 2018).

Por fim, a problemática dos jogos de azar e a evolução legislativa no ordenamento jurídico nacional continuam a caminhar em sentidos opostos. Percebeu-se que os jogos foram “tutelados” pela cultura popular e estão presentes na realidade social de muitos brasileiros.

3. REALIDADE SOCIAL DOS JOGOS DE AZAR

Discutida a parte histórica e legal dos jogos no mundo e no Brasil. Analisar-se-á o jogo como fenômeno cultural-histórico da população nacional, em primeiro momento neste segundo capítulo.

Neste tópico, a princípio, será trazida à baila aspectos que levaram o jogo do bicho a ser considerado um jogo genuinamente brasileiro, entrelaçado à cultura popular nacional e demais espécies dos jogos de azar presentes no cotidiano do cidadão.

Após os apontamentos sobre o jogo e a cultura popular, observar-se-á o monopólio que o Estado detém por meio do banco estatal, Caixa Econômica Federal, sobre a atividade dos jogos de azar no território nacional.

Por fim, será objeto de análise a Loteria do Estado da Paraíba (LOTEP), tal loteria é caso sem igual, sendo a única Loteria estadual existente em todo país.

3.1. O Jogo de azar e a cultura popular brasileira

Para muitos estudiosos o jogo em sua concepção mais pura e antiga é fato anterior à civilização. Conforme Huizinga (2000) os jogos iniciaram os humanos na atividade lúdica, diferenciando-os assim dos outros animais. Logo os jogos estão atrás da cultura na linha do tempo humana.

A cultura do jogo no Brasil não se diferencia do restante do mundo, os jogos sempre estiveram no cotidiano do brasileiro, com peculiaridades e características nacionais. Exemplo emblemático é o Jogo do Bicho, que faz parte da identidade cultural da sociedade brasileira. De acordo com Jupiara (2015, p. 9):

O jogo do bicho nasceu nas ruas do Rio, em 1892, explorando a esperança da população pobre da cidade. Começou inocente, no Jardim Zoológico do barão de Drummond, em Vila Isabel. No primeiro sorteio, com 25 bichos, deu avestruz, erroneamente conhecido como a ave que enterra a cabeça em um buraco para se esconder. Logo o jogo ganhou as esquinas e prosperou. Quando o poder público se deu conta, era tarde. À medida que foi crescendo, infiltrou-se no aparelho de Estado. O bicho se impôs pela violência e pela corrupção. Nada foi capaz de detê-lo.

Não é difícil encontrar nas cidades do Brasil, bancas do jogo do bicho. Até hoje o jogo é controlado por um mercado ilegal, que não possui concorrência e que coexiste com a legislação ultrapassada. Os esforços das polícias estaduais não surtem efeito e não controlam a prática. A cultura popular reivindicou a sua legalidade e a outorgou pelas veias das urbes nacionais.

Observa-se que os dados apontam o jogo do bicho como a segunda modalidade mais praticada de jogos de azar pela população, só ficando atrás da loteria mais conhecida oferecida pelo Estado. Como relata Weber (2012):

O jogo do bicho é a segunda modalidade de jogo com maior faturamento e número de apostadores no país, atrás apenas da Mega-Sena. Num período de 12 meses, entre maio de 2008 e maio de 2009, o bicho movimentou pelo menos R\$ 571 milhões, desembolsados por 1,1 milhão de pessoas. A estimativa faz parte da última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), o mais detalhado levantamento do IBGE sobre hábitos de consumo dos brasileiros.

Não só o jogo do bicho está gravado na cultura do povo, mas também outras espécies tão comuns no cotidiano nacional. Durante mais de 70 anos de proibição, o que se observou foi à popularização de outras variedades de jogos, antes não tão conhecidas e sua integração as culturas das mais diversas regiões do país. Conforme Arguello (2012, p. 241): “A despeito das valorações morais negativas que são atribuídas ao jogo, ele já se tornou um costume centenário a se confundir com a história e a cultura do nosso país. Criminalizar o jogo é quase como criminalizar o samba”.

Conforme Arguello (2012) observou-se que a jogatina é assunto sensível para a população brasileira, pois as raízes do país estão de fato conectadas a uma doutrina religiosa que abomina qualquer tipo de jogo de azar. Porém, as discussões legislativas têm sido reverberadas junto à comunidade jurídica.

Como se pode observar no levantamento feito pelo Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) veiculado no “Jornal O Povo online” (2017): “58% dos internautas que responderam a enquete semanal do Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) são a favor do Projeto de Lei do Senado que sugere a legalização de jogos de azar no Brasil, como jogo do bicho e cassinos”.

Hoje, o jogo entrelaçou-se aos costumes populares. Transformou-se em meio de subsistência para muitos que vivem diretamente ou indiretamente dele. O jogo

está presente nas canções, poemas e ditos populares. Está intrinsicamente conectado aos costumes nacionais.

O surgimento de novas modalidades da jogatina tem sido constatado em quase todas as cidades do país. O estado continua inoperante. Pouco é observado no combate dessas novas possibilidades de aposta. Nesse sentido, apontam Amato e Goulart (2017):

Apontadores do jogo do bicho estão diversificando o tipo de apostas que recebem. Agora, é possível, nas ruas do Rio e também dentro de comunidades como o Parque Arará, em Benfica, e o Morro Santo Amaro, no Catete, em vez de escolher um animal, tentar adivinhar o resultado de jogos de futebol. A prática, que chegou há um mês ao Rio, já é comum em cidades do Nordeste.

Como se observa no excerto supramencionado, na época da internet, o Estado deparou-se com um novo marco na luta associada aos jogos de azar. Apostas virtuais, em suma esportivas, realizadas no ambiente da rede mundial de computadores, modernizaram os jogos de fortuna no panorama nacional. Também, observa-se a difusão de pontos físicos nas cidades do país, onde qualquer um pode apostar, com uma infinidade de possibilidades oferecidas pelo “funcionário” dessas casas de apostas. Muitas dessas bancas são localizadas no nordeste brasileiro, como corroboram Carvalho e Gomes (2016):

Como um leão a rugir, o "Jogo do Bicho" reinava absoluto na floresta pantanosa das contravenções penais há mais de um século, até surgirem as apostas esportivas que o desbancaram em Pernambuco, Alagoas e Sergipe. A modalidade já ameaça até as loterias oficiais administradas pela Caixa Econômica Federal (CEF).

O avanço dessa modalidade tem desbancado grandes “bicheiros”, fazendo-os migrar para a nova moda nos jogos de azar. Hoje tais apostas esportivas começam a serem tuteladas pela população e a integrarem o cotidiano da população. Movimento parecido ao que aconteceu com o Jogo do Bicho, nos séculos XIX e XX. Logo, é imperioso que o Estado fiscalize tais práticas, regulando-as ou controlando-as.

Além disso, o mercado ilegal dos bingos, vídeo-bingos, caça-níqueis, pôquer e outros fazem parte da gama disponível para o jogador no território nacional. Não é difícil encontrar em revistas, jornais, portais de notícias, informações acerca de

apreensões de máquinas caça-níqueis e fechamento de bingos clandestinos, desde 2004, ano de sua proibição. Como expõe Neves (2018):

O Ministério Público de São Paulo em conjunto com a Polícia Militar, deflagraram na manhã desta segunda-feira (15) a primeira fase da "Operação Cabaré", para desarticular uma organização criminosa com atuação na zona sul e em áreas nobres de São Paulo que atuavam na exploração ilegal de jogos, como máquinas de vídeo-bingo e caça-níqueis, e lavagem de dinheiro.

Com isso, nos dias atuais os jogos permanecem sob a penumbra cultural de uma sociedade mais permissiva que os ditames legais. A virada social na atualidade é acompanhada pela popularização de uma nova cultura econômica, neoliberal, que tende a modificar a relação do cidadão com a economia.

Baseado nesse cenário, as autoridades estatais tem voltado suas energias para a discussão sobre o jogo. Além de ser uma prática costumeira e altamente difundida no território nacional, os jogos representam uma fonte de recursos ainda pouco explorada. Como aduz Tanji (2017):

O interesse dos três poderes da República em discutir os jogos de azar no Brasil não é mera opção cultural: de acordo com os projetos que tramitam no Congresso Nacional, a legalização de cassinos, bingos, apostas eletrônicas e do jogo do bicho seria responsável por um aumento na arrecadação de tributos de mais de R\$ 29 bilhões, em um período de três anos.

Antes o Estado considerava o jogo como uma figura perversa, diabólica, retratando a sua motivação quando o proibiu em 1946. Hoje, os jogos representam para os entes da administração direta uma oportunidade de arrecadação financeira no cenário de uma crise econômica que já perdura por anos.

Portanto, no cenário descrito, fica constatado que os jogos foram tacitamente legitimados pelo povo e inserido nas várias camadas sociais existentes no Brasil. Muito pouco o poder estatal fez para controlar os avanços dos jogos de azar no cotidiano do cidadão, inclusive criando modalidades de jogatinas controladas pelo próprio Estado.

3.2. Caixa Econômica Federal e o monopólio do jogo

Conforme Canton (2010) a partir da segunda metade do século XVIII, as loterias surgiram no Brasil na cidade de Vila Rica (atual Ouro Preto) no estado de Minas Gerais, estas foram criadas com o intuito de arrecadar dinheiro para a construção da Casa da Câmara dos Vereadores e a Cadeia Pública da cidade. Tal prática foi adotada por muitas cidades espalhadas pelo país, sendo que o governo dava a concessão para a criação de tais loterias, preferencialmente para às Santas Casas, aos orfanatos e os hospitais, mas também para particulares.

Em 1860, Dom Pedro II edita a Lei Imperial nº 1099, proibindo as loterias e rifas não autorizadas pela lei.

Até antes do governo de Jânio Quadros, o governo federal concessionava por 5 anos para particulares a atividade lotérica do país, não controlando-a. Em 1960, quando Jânio foi empossado, verificou-se inúmeras irregularidades e com isso o governo tomou as rédeas das loterias em todo território nacional. Como aduz Canton (2010, p. 17):

Em 1960, Jânio Quadros, recém-empossado na Presidência da República, manifestou-se insatisfeito e preocupado com o sistema de loterias vigente no país. Para ele, os concessionários lucravam muito, havia denúncias de fraudes e a população não se beneficiava muito, a não ser os que ganhavam os prêmios.

Em 1961, foi editado o Decreto nº 50.954, o presidente Jânio Quadros rescindiu todos os contratos de concessão vigentes na época e passou a administração das loterias para à Caixa Econômica Federal. O decreto ordenou que a receita líquida advinda da atividade lotérica fosse repassada a um Fundo Especial, destinado a serviços públicos municipais de saneamento, assistência e educação. Antes de tal Decreto as loterias eram exploradas por grandes conglomerados empresariais. Como observa Canton (2010, p. 17): “Na época, o grupo Peixoto de Castro era o mais forte no ramo e detinha a concessão quando o governo federal decidiu que o serviço de loterias deveria ser explorado pelo poder público”.

Após a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 25 de Agosto de 1961, o país passou por um momento de grandes complicações políticas. Frustrando os planos de implementação da nova loteria.

Com a posse de João Goulart, somente em 1962 foi implantada a nova loteria. O presidente editou o Decreto nº 1.146 de 6 de junho desse ano, determinou que todas as concessões fossem repassadas a Caixa Econômica Federal. O

primeiro sorteio da Loteria Federal foi marcado para o dia 15 de setembro de 1962, realizado na sala de sorteios do banco estatal. Sobre o tema relata Canton (2010, p. 18):

O sorteio pagou como prêmio principal 15 milhões de cruzeiros a um apostador do já então estado da Guanabara. Três apostadores do estado de São Paulo e outro da Guanabara ganharam prêmios de menor valor. Nascia a Loteria Federal do Brasil (LFB), sob administração do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais e com objetivo de aplicar recursos em benefício da sociedade brasileira.

Com o golpe militar de 1964, houve uma devassa nos órgãos de controle lotérico, muitos dos contratos de concessão foram cancelados sem fundamento legal.

Em 1967, 3 anos após o golpe militar, foi editado o Decreto-Lei nº 204 de 27 de fevereiro. Na fundamentação de tal Decreto-Lei, o legislador considerou o princípio de que todo indivíduo tem direito à saúde e que é dever do Estado assegurar esse direito. Considerou também que é dever do Estado, para salvaguarda da integridade da vida social, impedir o surgimento e proliferação de jogos proibidos que são suscetíveis de atingir a segurança nacional.

A legislação, supramencionada, foi editado dispondo acerca das Loterias Federais e sua exploração no âmbito nacional. Nesta, tais loterias foram consideradas serviço público exclusivo da união. Logo, observou-se a ideia de monopólio estatal já presente em legislações passadas.

Ao analisar as considerações feitas pelo legislador, observa-se que a saúde pública era o principal meio beneficiado pela renda obtida pelas loterias. Hoje a renda líquida das loterias é revertida para outros fins. É marcante que as novas lotéricas passaram a ser reguladas pela Caixa Econômica Federal. Com isso, o poder estatal apresentou-se e tomou o monopólio sobre a atividade econômica dos jogos de azar, com exceção dos turfes em hipódromos regulamentados.

Conforme Canton (2010), nos anos posteriores, para atender os anseios da população, a Caixa Econômica Federal criou vários produtos para saciar uma demanda feroz e altamente consumista dos produtos lotéricos. Como a criação da Loteria Esportiva em 1970, a criação da Loto em 1978, que veio a chamar-se de Quina em 1994. Em 1991, o surgiu a Loteria instantânea (a “raspadinha”). A Super-Sena foi criada em 1995 e passou a chamar-se Dupla Sena em 2001. Em 1996,

estreou a Mega-Sena. Em 2018, um novo produto apareceu no mercado, o Dia de Sorte e outros.

No ano de 2018, a Caixa Econômica Federal, iniciou as atividades online. No dia 10 de Agosto, a Caixa lançou o site das Loterias sob o domínio: www.loteriasonline.caixa.gov.br, na rede mundial de computadores. Tal comodidade deve atender todo o público interessado e aumentar os lucros da atividade. Como expõe Figo (2018):

A Caixa lançou nesta sexta-feira (10) um site para que qualquer pessoa, cliente ou não do banco, possa realizar apostas online de qualquer jogo das loterias, como Mega-Sena, Lotomania e Quina. Até hoje, a comodidade só estava disponível para clientes Caixa e para apostas da Mega-Sena.

Noutro giro, é sabido que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a loteria passou a ser a principal fonte de custeio da seguridade social. Como preceitua o artigo 195, inciso III da lei maior:

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

III - sobre a receita de concursos de prognósticos (BRASIL, 1988).

Tal delimitação não bastou para o poder público nacional, hoje as loterias encontram-se como meio garantidor não só da seguridade social. Legislações sobrevieram e mudaram tal destinação dos recursos arrecadados pelo jogo de azar estatal, como aconteceu com a edição da Medida provisória nº 841 de 11 de Junho de 2018. Tal legislação modificou a distribuição do produto arrecadado pela Loteria Federal. O artigo 14 da referida Medida Provisória reordena a distribuição:

Art. 14. O produto da arrecadação da loteria federal será destinado da seguinte forma:

I - a partir da data de publicação desta Medida Provisória até 31 de dezembro de 2018:

- a) dezessete inteiros e quatro centésimos por cento para a seguridade social;
- b) um inteiro e cinco décimos por cento para o Fundo Nacional da Cultura - FNC;
- c) oitenta e um centésimos por cento para o Fundo Penitenciário Nacional - Funpen;
- d) cinco inteiros por cento para o FNSP;
- e) um inteiro e quarenta e oito centésimos por cento para o Comitê Olímpico Brasileiro - COB;

- f) oitenta e sete centésimos por cento para o Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB;
 - g) dezessete inteiros e trinta e nove centésimos por cento para cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador dessa modalidade lotérica; e
 - h) cinquenta e cinco inteiros e noventa e um centésimos por cento para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; e
- II - a partir de 1º de janeiro de 2019:
- a) dezessete inteiros e quatro centésimos por cento para a seguridade social;
 - b) cinco décimos por cento para o FNC;
 - c) cinco décimos por cento para o Funpen;
 - d) dois inteiros e vinte e dois centésimos por cento para o FNSP;
 - e) um inteiro e quarenta e oito centésimos por cento para o COB;
 - f) oitenta e sete centésimos por cento para o CPB;
 - g) dezessete inteiros e trinta e nove centésimos por cento para cobertura de despesas de custeio e de manutenção do agente operador dessa modalidade lotérica; e
 - h) sessenta por cento para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação, (BRASIL, 2018).

Observa-se que a loteria é tratada como “joia da coroa” do poder público atual, sendo utilizada para o custeio de grande parcela de áreas sensíveis da segurança pública nacional, além de também custear o esporte, a cultura e o lazer. Ao diversificar o mercado dos jogos, o Estado arrecadaria mais. Logo, mais mercados explorados trariam mais recursos, assim garantindo o bem estar social.

O fato é que com os jogos de azar estando monopolizados pelo Estado, foi um dos motivos para a população buscar outros meios para efetuar suas apostas, encontrando o mercado ilegal. O problema é que não se pode deixar de evidenciar que com o monopólio estatal, a população ficou sob o domínio da criminalidade, sem direitos e garantias. Vale lembrar que o jogo sempre esteve presente no cotidiano do nacional. Para Romano (2018), a Caixa é um grande cassino:

A Caixa 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.

Faz-se importante ressaltar que a Caixa Econômica Federal não supre a demanda do mercado nacional dos jogos de azar, em latência atualmente. Retirar o monopólio da Caixa sobre o tema é ampliar a arrecadação do Estado, pois com uma base diversificada, o poder público teria maior captação de tributos. Todo o exposto favoreceria os entes da administração direta e com isso os populares.

Verifica-se com o controle exercido pelo banco estatal a hipocrisia de haver jogos proibidos, e em outro lado o Estado proibidor utilizando-se da jogatina para o lucro. Como aduz Arguello (2012, p.245):

Trata-se de uma grande hipocrisia haver jogos promovidos pelo Estado (loterias estaduais e federais), e criminalizar-se os jogos de azar. O Estado quer ter o monopólio dos jogos de azar? Se o próprio Estado realiza jogos de azar, por que não legalizá-los definitivamente? Neste caso, a preocupação com o jogador compulsivo não pode ser utilizada como escusa, já que o próprio Estado realiza jogos de azar.

Muitas são as críticas ao redor da temática em análise, o Estado deixa de arrecadar os tributos que poderia e, além disso, favorece a perpetuação de grupos criminosos a frente de grande parcela do mercado dos jogos de azar disponíveis para o grande público. Como elucida Lustosa (2017):

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.

Sobra-se pouco para a defesa do monopólio exercido pela União sobre os jogos de azar. Muitos estudiosos e pessoas em geral, interessados no tema têm discutido nos últimos anos sobre a mudança do modus operandi estatal sobre a jogatina.

Todavia, para haver uma discussão ampla e abrangente sobre o tema deve-se arguir sobre a exclusividade exercida pela Caixa Econômica Federal no que circunda os exames de prognósticos e afins. Muitos caracterizam a criminalização dos jogos apenas como uma justificativa para o monopólio estatal. Como dispõe Masi (2017):

A criminalização só justificaria a manutenção do monopólio estatal sobre o jogo de azar, o que também violaria a livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CF), num mercado que não tem qualquer justificativa estratégica ou limitadora para ser exclusivo do Estado.

A origem desse quadro remonta a ideia de Estado inflado, garantidor de tudo. A exclusividade existe há mais 50 anos, desde 1961. Muito a sociedade brasileira caminhou desde a “estatização” da loteria federal, mudanças aconteceram em todos os ramos da sociedade organizada ao longo do tempo e não poderia ser diferente com as Loterias Federais.

Portanto, as Loterias Federais como estão dispostas no sistema atual são herdeiras de um procedimento antigo e inoperante ante a escalada da livre concorrência e iniciativa privada, preceituadas na lei maior.

3.3. Loterias Estaduais – caso LOTEPE

A Loteria do Estado da Paraíba (LOTEPE) é a única loteria estadual regulamentada do Brasil. Instituída pela Lei estadual nº 1.192 de 2 de Abril de 1955, a LOTEPE apresentou-se como um ente da administração indireta do Governo do Estado da Paraíba. Disciplinada pela Constituição Federal, Leis federais e estaduais, decretos e portarias.

O fato de a LOTEPE existir não é uma novidade no panorama dos jogos de azar do mercado brasileiro, como o fato da criação ter acontecido há mais de 60 anos, como aduzem os especialistas e historiadores, de causos envolvendo o Governador João Agripino Maia, que governou o Estado entre 1966 a 1971. Conta Vasconcelos (2013, p.101):

Diz o folclore político que o governador foi chamado à época pelo então comandante do 4º Exército, que lhe ordenou que pusesse fim à jogatina. Ele teria dito ao general que coibiria se a União desse empregos para cerca de quatro mil cambistas. O general não topou e o jogo do bicho segue livre desde então.

Do excerto supramencionado é possível aduzir que a loteria paraibana sempre foi fonte de sustento para várias famílias que utilizam do jogo para sua subsistência. De fato, a chancela concedida pelo Governo paraibano é peculiar pela durabilidade até os dias atuais, passados mais de 60 anos da criação da LOTEPE.

Em 1998, a Folha de São Paulo realizou uma reportagem especial para documentar a relação entre Estado/Jogo existente na Paraíba, tal reportagem entrevistou o Presidente da associação que representava os banqueiros da LOTEPE, “Paratodos”, o senhor Geraldo Gomes de Lima:

Aqui vivemos em paz. Como o jogo é liberado, não há repressão policial nem pagamento de propina à polícia. Não nos envolvemos com droga e não existe briga por pontos de bicho. Temos um código rígido. Se um banqueiro não honra seu compromisso, o expulsamos. Não chegamos a ser um Rotary Clube, mas estamos perto disso", afirma Geraldo Lima. O presidente da associação Paratodos diz que as bancas de bicho empregam 5.000 cambistas (anotadores de apostas) em João Pessoa, trabalhando na condição de autônomos. "Eles não têm carteira assinada porque o governo não reconhece a atividade do banqueiro nem a do cambista.

O ordenamento jurídico nacional vedou a organização de Loterias Estaduais pelos outros entes da administração direta, caso análogo ocorreu com os bingos. Como observa Lenza (2017, p.1374):

Em razão dessa realidade, muitas leis estaduais passaram a disciplinar o assunto. Entendeu o STF, contudo, que é competência privativa da União legislar sobre bingos, nos termos do art. 22, XX, que dispõe sobre sistemas de consórcios e sorteios. Para o STF, a expressão sorteios abrange os jogos de azar, loterias e similares, e, assim, os Estados-Membros, o DF e os Municípios não poderiam legislar sobre bingos, ainda que de maneira concorrente. Todas as casas de bingo perderam o sustentáculo legal para continuar abertas, e, até que a União legisle sobre o assunto, a tendência é o fechamento daquelas que estiverem funcionando exclusivamente com base em lei estadual, distrital ou municipal.

Ao analisar o arcabouço jurídico que regula o funcionamento das loterias no âmbito estadual, tem-se a figura da Súmula Vinculante de nº 2: "É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias". Tal súmula entrou em confronto direto com as normas que regem a atividade lotérica no Estado da Paraíba.

A LOTEPE sempre esteve em condição de sub judice, mas apesar da constante cruzada entre a Legislação federal e estadual, o sistema de tal loteria funciona. Tal funcionamento é explicado por Vasconcelos (2013, p. 101):

Apesar da proibição constante de lei federal, no estado, banqueiros são credenciados como agentes lotéricos e pagam taxa mensal para custeio da Loteria do Estado da Paraíba (LOTEPE), a qual varia segundo o potencial de arrecadação do município, sendo de R\$ 6 mil mensais, por banca, na capital. Os três sorteios diários do jogo são feitos nas dependências da LOTEPE, em um auditório aberto ao público. Os resultados são anunciados pela rádio oficial do governo, a Tabajara AM.

Ficou a cargo das legislações estaduais a tarefa de regular e dar credibilidade para a loteria paraibana. A Portaria 018 de 2015 elucidou acerca da legalidade da atividade em terras paraibanas:

A presente modalidade de concurso de prognóstico está respaldada na Constituição Federal, Artigos 25 e 195-III; Lei Federal 8.212/1991, Artigo 26; Decreto Federal 6.259/1944, Artigos 32 e 33; Decreto Federal 204/1967; Lei Estadual 1.192/1955; Decreto Estadual 15.826/1993; Decreto Estadual 14.354/1992 e Portarias LOTEP 012/2015 e 018/2015 (PARAÍBA, 2015).

Ao analisar as legislações mencionadas, percebe-se que o governo estadual se utilizou das premissas das Loterias Federais para caracterizar a legalidade da LOTEP, como a utilização dos exames de prognósticos para o custeio da seguridade social, tal como preceitua a Constituição Federal e a Lei Federal nº 8.212 de 1991. Utilizou-se também de portarias para regulamentar tal prática estadual.

As portarias deram forma à jogatina legalizada pelo governo paraibano, como demonstrou o texto legal da Portaria nº 005 de 2015. O artigo 1º de tal portaria dispôs sobre uma nova espécie de jogo oferecido pela loteria paraibana:

Art. 1º O Bilhete Lotérico Estadual, denominado SUA SORTE TODO DIA, será um concurso lotérico na modalidade Loteria Tradicional Mista, promovido e explorado diretamente pela Loteria do Estado da Paraíba – LOTEP, de segunda-feira a sábado, ficando o domingo a critério da Superintendência da LOTEP, obedecendo às seguintes regras básicas (PARAÍBA, 2015).

A Loteria do Estado da Paraíba é um dos meios que o Governo estadual utiliza-se para angariar fundos para a realização de obras e melhorias no Estado. A loteria também é utilizada para o custeio de instituições não-governamentais. Como aduz Resende (2018):

A Loteria do Estado da Paraíba (Lotep) repassou nos últimos dois anos um total de R\$ 264 mil para instituições não-governamentais na Paraíba. Na lista informada pela Lotep ao G1 por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), constam igrejas, federação e eventos esportivos, sindicatos e até uma pessoa física, além de ONGs e instituições filantrópicas. Divididos em repasses único e mensais, a Lotep repassou R\$ 132 mil por ano em 2016 e 2017.

A jogatina no Brasil, e em especial na Paraíba, conviveu entre as legislações proibicionistas da União e permissividade por meio da população e dos Estados. Por um lado, teve a União que legislou contra os jogos de azar não legalizados, com a

edição da Lei de Contravenções Penais e outras legislações que penalizaram a prática dos jogos de fortuna no território nacional. Em sentido oposto, os Governos estaduais que criaram as loterias no âmbito dos Estados e “legalizaram” a prática, fato que não é exclusivo do Estado da Paraíba.

Por fim, a LOTEPE pode ser considerada um modelo para os Estados da federação nacional no quesito exploração econômica dos jogos de fortuna. O programa adotado pelo Governo paraibano mostrou-se eficaz para geração de renda e emprego e também em desassociar os jogos de azar de práticas criminosas, como o tráfico de drogas. Mostrou-se possível a regulamentação da prática, como o jogo do bicho e a arrecadação de receitas por parte do Estado.

4. A INEFICIÊNCIA DO ESTADO NO COMBATE DO JOGO ILEGAL E A POSSIBILIDADE DE ARRECADAÇÃO

Ao constatar-se que os jogos de azar estão arraigados na cultura popular e fazem parte dos costumes nacionais, deve-se discutir acerca da repressão estatal e a possibilidade de arrecadação com a legalização da prática no país, além de trazer a baila os Projetos de Lei que propõe tal possibilidade.

Neste último capítulo, abordar-se-á em primeiro momento a repressão realizada pelas autoridades públicas aos jogos de azar considerados ilegais no ordenamento jurídico pátrio.

Posteriormente, elucidar-se-á a possibilidade de o Estado arrecadar fundos com a legalização da jogatina ilegal. Nesta temática, analisar-se-á apontamentos positivos e negativos à regulamentação dos jogos de azar.

Por fim, elucidar-se-á os Projetos de Lei que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre a legalização dos jogos de azar no sistema jurídico nacional.

4.1. A repressão estatal dos jogos de azar

Analisados os aspectos históricos e sociais, observou-se que os jogos estão arraigados no seio da sociedade brasileira. Constatou-se no texto legal o controle delegado ao poder estatal em coibir tais práticas através da legislação extravagante penal. Tal controle estatal apresentou-se enfraquecido ante ao aumento exponencial da prática dos jogos de azar.

O ordenamento jurídico pátrio classificou os jogos de azar como sendo contravenções penais. Tal enquadramento não “criminaliza” a prática em si, pois a contravenção e o crime possuem diferenças em sua aplicabilidade e conceituação.

Faz-se mister demonstrar essa diferenciação com a própria legislação que a diferenciou. A Lei de Introdução ao Código Penal - Lei nº 3.914/41, no artigo 1º, é analisada tal peculiaridade:

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

que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.

Partindo da legislação supracitada, a diferenciação trazida no bojo do diploma legal é o modo como a pena é aplicada. No caso dos jogos de azar, a Lei de Contravenções Penais comina pena simples e multa, diferente dos crimes apresentados no Código Penal nacional.

Fico (u a cargo da legislação penal extravagante o controle jurídico dos jogos de azar. O artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688 de 3 de Outubro de 1941 entrega ao poder estatal o combate aos jogos de azar não regulamentados e explorados pela União. Como se observa na redação do artigo citado:

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.

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

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

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

- a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa;
- b) o hotel ou casa de habitação coletiva, a cujos hóspedes e moradores se proporciona jogo de azar;
- c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realiza jogo de azar;
- d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino (BRASIL, 1941).

O controle estatal em muitos estados é ineficiente, relatos não faltam na literatura jornalística. Não é de difícil observação que os jogos de azar conviveram de forma “pacífica” com o seu opressor, por estarem intrinsecamente conectados à população nacional. Como observa Torres (2012):

Mesmo enquadrado como contravenção penal pela legislação brasileira, o jogo do bicho está mais forte do que se imagina. Nesta terça-feira, a equipe da RIC TV Record flagrou três bancas arrematando apostas, com o

agravante de duas funcionarem em locais credenciados pela Caixa Econômica Federal. O jogo foi flagrado na calçada da Felipe.

O ambiente político nacional consolidou a desorganização legislativa no trato dos jogos de azar. Não houve políticas de controle dos jogos de azar aprovadas e a repressão da prática baseou-se, em suma, na legislação penal extravagante. Tal fato, não trouxe resultados profícuos ao controle da jogatina no território nacional, ao passo que aumentou a indústria da corrupção no cotidiano nacional. Como relata Guimarães (2017):

O jogo do bicho também cresceu na colaboração com autoridades públicas. O cientista político diz que essas parcerias criminosas ganharam fôlego na ditadura e se mantiveram no atual período democrático. Políticos, por exemplo, se beneficiam de doações via caixa 2 e do acesso dos bicheiros a comunidades pobres.

Além das “falcatruas” realizadas para ludibriar os frequentadores dos bingos, o tema foi alvo da CPI, conhecida nacionalmente como “CPI dos Bingos”, caso emblemático do “bicheiro” Carlinhos Cachoeira. Com a grande publicidade do escândalo, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, editou a Medida Provisória nº 168 que proibiu de vez os bingos no país.

Tal proibição deixou centenas de desempregados, fato parecido ao que ocorreu em 1946, com o fechamento dos cassinos brasileiros. Até a atualidade os bingos funcionam na ilegalidade e não é difícil observar que continuam operando em lugares disfarçados, onde o controle policial não surtiu efeito. Como relatou Rollsing (2017), na entrevista com o Chefe de Polícia do Rio Grande do Sul: “Por si só, o combate ao jogo de azar, você fecha em um lugar, e eles abrem em outro. E não há uma descapitalização. Nós temos de pensar na descapitalização do pessoal que trabalha com esse tipo de crime”.

Constatou-se que a repressão contra os jogos de azar não surtiu o efeito desejado pelas autoridades governamentais. São constantes as denúncias de envolvimento de autoridades policiais, políticas e judiciárias nas “organizações” criminosas da jogatina. Como aponta Arguello (2012, p. 240-241):

O problema é a criminalidade que circunda a contravenção; por trás dela existe uma rede de criminalidade organizada, tráfico de drogas, contrabando de máquinas caça-níqueis, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, organizações criminosas, homicídios na disputa por território, corrupção policial e de autoridades públicas nos Poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário. Nos dois primeiros, há relatos de financiamento de campanhas políticas e, no último, de supostas vendas de liminares.

Em contragosto ao combate ao jogo ilegal, pode-se aduzir que a ideia de supressão da jogatina não possui consonância com os anseios da sociedade e de um Estado carente de recursos financeiros. Com a legalização, o Erário poderia garantir a arrecadação de 15 bilhões de reais anuais ou mais. Como relata Murakawa (2018):

Segundo Lira, a legalização das diversas modalidades de jogos prevista em seu relatório deverá gerar uma arrecadação anual de R\$ 15 bilhões a R\$ 20 bilhões em impostos. Em tempos de crise fiscal, essa arrecadação extra pode ser um motivador para que o governo encampe de vez o projeto.

Verificou-se junto à doutrina penalista contraponto à ideia de controle dos jogos de azar difundida pelo Estado. Na mesa dos argumentos que chegaram a tais conclusões, tem-se a figura do princípio da intervenção mínima ou da ultima ratio. Tal princípio deriva da ideia de que o poder público deve tutelar direitos de extrema importância, como a vida e a liberdade. Como aduz Bitencourt (2012, p. 97):

O princípio da intervenção mínima, também conhecido como ultima ratio, orienta e limita o poder incriminador do Estado, preconizando que a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para a prevenção de ataques contra bens jurídicos importantes.

A ideia apresentada pelo o douto doutrinador, Cezar Roberto Bitencourt, preconiza que a norma penal deve preocupar-se com bens jurídicos significativos, como a vida e a liberdade. Também é de uma hipocrisia ululante o Estado proibir certos jogos de azar e incentivar outros oferecidos pelas Loterias Federais.

A proibição ensejada pelo ordenamento jurídico nacional é confrontada pela ideia de que o Estado não deve interferir na esfera íntima dos cidadãos. Como elucida Rosa (2017, p. 41):

Tal contravenção proíbe o estabelecimento ou exploração de jogo de azar, sendo este aquele que depende, principalmente, da sorte. É bastante criticada, justamente, pelo argumento utilizado para sua proibição, haja vista que para alguns representa uma extrema invasão do Estado na vida particular de quem participa dos jogos ou daqueles que exploram tal atividade, constituindo violação aos preceitos da liberdades fundamentais garantidas pela Constituição Federal.

Verificou-se uma lógica hipócrita por parte do Estado, pois grande parte dos jogos de azar foram explorados pela União. Ao passo que a prática de outros jogos não regulados ficou a mercê das organizações criminosas, que possuíam legalidade “decretada” tacitamente pela cultura nacional, como já exposto neste trabalho. Diante desse cenário, a população conviveu com dois mercados antagônicos, o da União e o do povo controlado por organizações contraventoras.

Outro exemplo que elucida a seletividade proibitiva do Estado aos jogos de azar foi observado quando o legislador permitiu os “turfes” (corridas de cavalos), no sistema jurídico nacional, com a fundamentação de favorecer a criação de cavalos de raça foi editada a Lei nº 7.291 de 19 de dezembro de 1984 que organizou as apostas nos recintos ou dependências dos hipódromos e outros relatados no artigo 8º do diploma legal:

Art.8º - As apostas em competições turfísticas só poderão ser efetuadas nos recintos ou dependências dos hipódromos, nas sedes ou subsedes sociais das entidades turfísticas, em agências e através de agentes por elas devidamente credenciados (BRASIL, 1984).

É marcante que os “turfes” são realizados como meio diversão para os mais abastados, desde antes da proibição total em 1946. É matéria sedimentada na doutrina civilista também a figura dos “turfes” no ordenamento jurídico nacional. Como aduz Gomes (2009, p. 533):

A corrida de cavalos, que tem feição de competição esportiva, enseja a realização de apostas. O contrato é válido, em todas as suas modalidades, desde que realizado com as entidades autorizadas a celebrá-lo. Pode revestir, porém, a forma do jogo. Os contratos do turfe submetem-se às regras jurídicas reguladoras dos contratos de jogo autorizado.

Portanto, ficou evidenciado que o poder público não conseguiu, nos 70 anos de proibição dos jogos de azar no país, combater com eficiência a contravenção penal. No mais, o que ocorreu de fato foi que as autoridades públicas foram corrompidas pelas organizações criminosas que controlaram o jogo ilegal no Brasil.

4.2. A possibilidade de arrecadação com a legalização da jogatina ilegal

Pode-se afirmar que, em razão de o Estado ter a necessidade de outras fontes de arrecadação de renda, começou a ser considerada a hipótese da utilização

dos jogos de azar não regulados para o custeio da máquina pública nacional, como acontece com as Loterias Federais.

Só no primeiro semestre de 2018, as Loterias da Caixa Econômica Federal arrecadaram em todo país mais de 6 bilhões de reais, como relatam Ribeiro e Sabino (2018): “As loterias federais administradas pela Caixa Econômica Federal tiveram uma arrecadação recorde no 1º semestre deste ano. De janeiro a junho, as receitas somaram R\$ 6,4 bilhões”.

O fato de existir uma forma de jogo de azar explicitamente oferecido pelas autoridades públicas, que apresenta a cada ano recorde de arrecadação para o Erário, corrobora com a ideia de legalizar outras tantas formas que hoje são consideradas ilegais, como o jogo do bicho e outros.

Conforme Sousa (2014), outro fator preponderante na legalização dos jogos de azar no Brasil pressupõe a constatação que muitos dos países que compõem a Organização das Nações Unidas – ONU possuem jogo legalizado, cerca de 75% dos 193 países membros. Entre os países que compõem a Organização Mundial de Turismo, dos 156 países membros, mais de 70% possui o jogo de azar legalizado. Muitos daqueles que não possuem regulação acerca dos jogos de azar são países muçulmanos, cerca de 75% dos países que não legalizaram a atividade.

Ainda segundo Sousa (2014), dos países que compõem o G-20, grupo das 20 maiores economias mundiais, 97% dos países membros possuem jogo de azar legalizado, as exceções são o Brasil, a Indonésia e Arábia Saudita, os dois últimos são países muçulmanos.

Muito se têm debatido em torno dos jogos de azar no arcabouço jurídico nacional. Projetos de lei são apresentados nas casas legislativas do país, como ocorreu com o Projeto de Lei do Senado nº 186 de 2014, que atacou a criminalização dos jogos de azar no ordenamento jurídico pátrio. Na fundamentação desse Projeto de Lei do Senado, proposto pelo Senador Ciro Nogueira (PP-PI), salienta-se com exatidão o binômio Legalização/Arrecadação:

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

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

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

O binômio Legalização/Arrecadação é explicado por Ragazzo e Ribeiro (2012, p. 627):

Por binômio “legalização/arrecadação” queremos dizer o argumento, usualmente levantado no atual debate sobre regulamentação de jogos de azar, fundamentado em dois pilares. O primeiro é a presunção de que, se legalizarmos a prática de determinado jogo de azar, estaremos contribuindo para a retirada da ilegalidade de uma indústria que resiste à (suposta) repressão estatal. O segundo pilar é que, uma vez legalizados os jogos, essa indústria passará a pagar tributos, aumentando a receita tributária dos entes federativos competentes. O nosso argumento é que o binômio “legalização/arrecadação” pauta grande parte do atual debate sobre regulação de jogos de azar.

Com a legalização dos jogos de azar, o Estado arrecadaria mais de 15 bilhões de reais anualmente, como já demonstrado neste trabalho. Nos dias atuais esse montante fica com os contraventores, que fazem funcionar o mercado negro do jogo ilegal no país. Além disso, a legalização dos jogos de azar criaria mais vagas de trabalho e diminuiria a corrupção latente dos que fiscalizam a prática no país. Como expõe Aguiar (2018):

O momento atual exige assim, estratégia e execução para enfrentamento deste novo. Uma espécie de conexão em cascata dentro do movimento positivo atual de enfrentamento da corrupção. Portanto, a legalização poderá representar um viés de excelência social muito interessante, que desdobra-se em dois modelos: a) dique de contenção à corrupção advinda da marginalidade; b) criação de uma orda de empregos novos.

Hoje os recursos advindos da prática do jogo de azar legal são revertidos em sua maior parte para a seguridade social, que abriga a assistência social, saúde e a previdência social. Conforme dados do site oficial das Loterias Federais (2018) os principais repasses realizados até julho de 2018 mais de R\$ 3,6 bilhões tiveram essa destinação:

O esporte nacional recebeu mais de R\$ 534 milhões, que foram destinados ao Ministério do Esporte, aos Comitês Olímpico e Paralímpico Brasileiros, aos Clubes de Futebol e à Confederação Brasileira de Clubes;
 A Seguridade Social recebeu R\$ 1,2 bilhão para garantir benefícios previdenciários aos cidadãos;
 O Programa de Financiamento Estudantil (FIES) recebeu mais de R\$ 574 milhões para possibilitar aos estudantes de baixa renda a oportunidade de

fazer um curso superior e a conquistar melhores oportunidades no mercado de trabalho;

Ao Fundo Nacional de Cultura (FNC) foi enviado mais de R\$ 209 milhões destinados à preservação, ao desenvolvimento e à divulgação da riqueza cultural de nosso país;

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) recebeu mais de R\$ 188 milhões para financiar os serviços de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário, salvaguardando a população.

Ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi destinado mais de R\$ 195 milhões para investir na segurança dos cidadãos e em programas de prevenção à violência no país.

O Fundo Nacional de Saúde (FNS) recebeu mais de R\$ 4 milhões para prover, em caráter supletivo, os programas de trabalho relacionados com a saúde individual e coletiva coordenados ou desenvolvidos pelo Ministério da Saúde.

Com a regulamentação da jogatina, os tributos recolhidos, a princípio, seguirão para os mesmos fins que o montante arrecadado pelas Loterias Federais da Caixa. A atual distribuição sofreu recente alteração pela Medida provisória nº 841, o artigo 14 trouxe a divisão do produto arrecado pelas Loterias:

Art. 14. O produto da arrecadação da loteria federal será destinado da seguinte forma:

I - a partir da data de publicação desta Medida Provisória até 31 de dezembro de 2018:

- a) dezessete inteiros e quatro centésimos por cento para a seguridade social;
- b) um inteiro e cinco décimos por cento para o Fundo Nacional da Cultura - FNC;
- c) oitenta e um centésimos por cento para o Fundo Penitenciário Nacional - Funpen;
- d) cinco inteiros por cento para o FNSP;
- e) um inteiro e quarenta e oito centésimos por cento para o Comitê Olímpico Brasileiro - COB;
- f) oitenta e sete centésimos por cento para o Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB;
- g) dezessete inteiros e trinta e nove centésimos por cento para cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador dessa modalidade lotérica; e
- h) cinquenta e cinco inteiros e noventa e um centésimos por cento para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; e

II - a partir de 1º de janeiro de 2019:

- a) dezessete inteiros e quatro centésimos por cento para a seguridade social;
- b) cinco décimos por cento para o FNC;
- c) cinco décimos por cento para o Funpen;
- d) dois inteiros e vinte e dois centésimos por cento para o FNSP;
- e) um inteiro e quarenta e oito centésimos por cento para o COB;
- f) oitenta e sete centésimos por cento para o CPB;
- g) dezessete inteiros e trinta e nove centésimos por cento para cobertura de despesas de custeio e de manutenção do agente operador dessa modalidade lotérica; e
- h) sessenta por cento para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação (BRASIL, 2018).

Observa-se que com a regulamentação da jogatina, hoje considerada ilegal, temas sensíveis devem obter maior destinação do produto arrecadado, como a segurança pública e a saúde. As mudanças relatadas não são difíceis de atingir, dadas as recentes edições de Medidas Provisórias que modificaram a distribuição da arrecadação das Loterias Federais.

A argumentação da regulamentação dos jogos de azar não apenas reside em argumentos favoráveis. Segundo Ragazzo e Ribeiro (2012) muito pouco se tem que os tributos arrecadados com os jogos de azar iriam para áreas sensíveis garantidoras do bem estar social. Para eles, o dinheiro arrecadado iria em parte para o incremento de certas áreas que organizariam o jogo de azar legal, como segurança e saúde pública.

Outro ponto que deve ser debatido é o “jogo patológico”. Não diferente do vício ao álcool ou cigarro, o jogo compulsivo é uma doença. Com a legalização dos jogos de azar, alguns estudiosos apresentam fatores contrários à proposta. Conforme Oliveira (2001) o jogo patológico pode ser definido:

Jogo patológico pode ser definido pela persistência e recorrência do comportamento de apostar em jogos de azar, apesar de prejuízos em diversas áreas da vida decorrentes dessa atividade. A investigação sobre a atividade de jogar pode detectar precocemente esse transtorno. Jogadores patológicos devem ser encorajados a procurar ajuda de tratamento adequado. É alto o índice de comorbidade psiquiátrica.

Nos dias atuais pouco se tem debatido sobre o jogo patológico, com a legalização o debate seria mais claro e abrangente, além de que com os recursos advindos dos jogos de fortuna, tal patologia poderia ser prevenida. De acordo com Oliveira e Feijó (2017, p.6):

Há previsão de que o valor angariado com a outorga será integralmente destinado ao financiamento da saúde e terá natureza de preço público, sendo que parte desse valor será destinado à adoção de medidas voltadas à prevenção do jogo patológico.

Resta claro que, com a regulamentação da jogatina, o Estado teria maior capacidade de tratar os jogadores patológicos, dado os recursos destinados ao combate da enfermidade. O poder público não oferece tratamento nos dias atuais,

ao passo que estimula a prática dos jogos de azar com as Loterias Federais. Como dispõe Faro (2011):

E além de não oferecer tratamento adequado, o poder público ainda vai na contramão do combate ao vício, uma vez que mantém jogos como as loterias, que ainda representam uma fonte de arrecadação de recursos para os governos.

Portanto, os jogos de azar possuem potencial para ser mais uma fonte de renda para os entes da administração direta, além de gerar emprego. O binômio Legalização/Arrecadação são os dois pilares, nos quais deve ser discutida a regulamentação dos jogos de azar. A discussão sobre o Jogo Patológico deverá ser aprofundada.

4.3. Projetos de Lei acerca da matéria

Não raro, toma-se conhecimento por meio de veículos de comunicação, da discussão acerca dos jogos de azar reverbera na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Muitos Projetos de Lei foram apresentados e hoje se encontram no âmbito das respectivas casas legislativas.

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei mais importante é de autoria do Deputado Federal Renato Vianna (PMDB/SC). O Projeto de Lei da Câmara nº442 de 1991, a princípio regulamentava a prática do “jogo do bicho”, com a revogação do artigo 58 da Lei de Contravenções Penais, que proíbe este tipo de jogo de azar.

Posteriormente, mais de 15 Projetos de Lei foram apensados ao do Deputado Renato Vianna. Hoje o referido projeto é considerado o Marco Regulatório dos Jogos no Brasil. Pois, não só o jogo do bicho seria regulado com a aprovação do referido Projeto de Lei. Como aduzem Oliveira e Feijó (2017, p.1):

O Projeto de Lei 442/1991 em trâmite na Câmara dos Deputados foi proposto pelo então deputado Renato Vianna em 1991 para revogar dispositivos da lei de contravenções penais referentes à proibição do “jogo do bicho”. Posteriormente, com a apresentação de dezesseis outros projetos ao longo dos anos para a exploração dos jogos de azar, tornou-se uma proposta de marco regulatório dos jogos de azar no Brasil.

Na esteira dos tipos jogos de azar, o Projeto de Lei n ° 442 de 1991 dispõe sobre: jogos de cassino, jogo de bingo, jogos lotéricos federais e estaduais, jogo do

bicho, apostas quota fixa e apostas eletrônicas. Com o devido licenciamento pela União, que deveria ser por autorização ou concessão (OLIVEIRA; FEIJÓ, 2017).

Conforme Oliveira e Feijó (2017) o projeto do Deputado Federal catarinense, exige que junto à legalização haja o enriquecimento dos órgãos de controle e fiscalização da jogatina, salvaguardando, assim, a integridade e segurança da exploração da jogatina. Além disso, a elaboração de um código de conduta e a difusão de informações sobre a prática dos jogos, assim, sensibilizando e informando. A criação de uma agência exclusiva para regulamentação e controle dos jogos de azar no país é outro ponto asseverado no Projeto Lei da Câmara nº 442 de 1991.

O Projeto de Lei nº 442 de 1991 hoje se encontra na Comissão Especial destinada para proferir parecer tanto para o projeto principal e os apensos, com o propósito de estabelecer um Marco Regulatório dos Jogos no Brasil. Conforme Almeida (2017) as discussões caminham para a aprovação do Marco Regulatório:

O Brasil, parece, caminha para esse futuro promissor. As reuniões da Comissão Especial do Marco Regulatório dos Jogos no Brasil, na Câmara dos Deputados, ouvindo diversos especialistas sobre o assunto; permitiram a criação de um arcabouço muito bem estruturado para subsidiar a decisão do plenário da Casa pela legalização dos jogos. O Projeto de Lei 442/1991 está, inclusive, mais bem elaborado do que o PLS 186/2014 de regulamentação do jogo que tramita no Senado, na nossa opinião. É que o da Câmara foi mais detalhista em relação às atribuições de todos os entes federativos sobre outorga, fiscalização, controle e destinação de recursos para segurança, saúde e diversas áreas da economia. Recursos esses que, estima-se, renderiam R\$ 30 bilhões para os cofres públicos brasileiros. Dinheiro que, hoje, está na clandestinidade até porque a legislação proibitiva não impediu que o jogo movimentasse R\$ 18 bilhões por ano no Brasil, de acordo com diversos levantamentos apresentados no Congresso Nacional.

No Senado Federal, outros Projetos de Lei figuram ante a proibição dos jogos de azar no país. O Projeto de Lei do Senado nº 186 de 2014 do Senador Ciro Nogueira (PP/PI), foi o que ganhou mais notoriedade. O Projeto de Lei do Senador Piauiense é o mais abrangente em relação aos outros, pois a sua ementa dispõe acerca da exploração de não só uma espécie dos jogos de fortuna. Como dispõe o artigo 3º do referido Projeto de Lei:

Art. 3º São considerados jogos de azar, entre outros: I – jogo do bicho; II – jogo de bingo, presencial, on-line ou por meio de vídeo; III – jogos de cassinos em complexos integrados de lazer ou on-line; IV – jogos eletrônicos, inclusive vídeo-jogo (BRASIL, 2014).

Tal rol apresentou-se de maneira exemplificativa, pois, a gama de jogos abarcados é maior que os apresentados no Projeto do Senador Ciro Nogueira (PP/PI).

A exploração dos jogos de azar que na atualidade que é de competência exclusiva da União, seria delegada para os Estados e Distrito Federal. A fiscalização da prática ficaria a cargo da União, devendo impor as sanções cabíveis aos descumpridores da Lei. Além disso, protegeria os cidadãos de fraudes e desmandos por ventura realizados pelos concessionários. De acordo com Oliveira e Feijó (2017, p.5): “A concessão do serviço público de jogos de azar deverá ser sempre precedida de licitação, que deverá utilizar como critério de julgamento o pagamento do maior valor à União. Ainda, essa licitação poderá ser da modalidade leilão”.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, do Senado Federal, colocou em votação o Projeto de Lei do Senado 186 de 2014 no dia 7 de Março de 2018. A maioria dos Senadores foi contrária à propositura do Marco Regulatório. A proposta tinha sido aprovada na Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional – CEDN, no ano de 2017. O relator Senador Fernando Bezerra Coelho (PMDB/PE), apresentou requerimento para que a propositura fosse para o Plenário do Senado Federal, para onde segue com o relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ (AGÊNCIA SENADO, 2018).

Desde o dia 16 de Agosto de 2018, o Projeto de Lei do Senado nº186 de 2014, aguarda sua inclusão na ordem do dia para a votação no Plenário do Senado Federal.

Por fim, a atual legislação nacional no trato dos jogos de azar tem-se demonstrado inepta, não garantindo a repressão. Tampouco, o arcabouço jurídico nacional garante o controle e a fiscalização. Com o Projeto de Lei de Câmara nº442 de 1991 e o Projeto de Lei do Senado nº186 de 2014, têm-se a possibilidade de o Estado ter um Marco Regulatório dos Jogos de Azar de acordo com a contemporaneidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico legislativo do cuidado aos jogos de azar do país foi marcado por mudanças repentinas que alteraram como o jogo era percebido pelo Estado, como se observou no trabalho. A legislação até a proibição total em 1946 garantia o funcionamento dos cassinos autorizados pelo governo federal, tais mudanças acompanharam visões mais conservadoras ou mais liberais, de acordo com as autoridades que comandavam a nação.

Os jogos de azar são amplamente conhecidos e aceitos pela população brasileira, estando arraigados nos costumes nacionais, difundidos na maior parte dos rincões do país. A jogatina apresenta-se, atualmente, como possibilidade do poder público obter junto à prática dos jogos de azar uma nova fonte de receita. O mercado brasileiro ainda é pouco explorado, tendo como maior exemplo as Loterias da Caixa Econômica Federal que não abrange todas as espécies de jogos de azar disponíveis atualmente.

Aspectos positivos para a regulamentação da prática não faltam, além de retirar o jogo do alcance de contraventores que se utilizam de métodos lesivos aos entes da Federação para garantir o funcionamento da jogatina. A legalização traria ao poder estatal arrecadação necessária que ajudaria a solver problemas em voga no atual contexto, como o *défict* da previdência social, e garantiria mais recursos para a saúde.

Não há de se olvidar dos pontos negativos, atualmente também são preponderantes, como o jogo patológico. A regulamentação da jogatina deve ser debatida de forma ampla e clara, assim, sanando dúvidas e mitos sobre a prática. Ocorre no sistema jurídico uma grande incoerência no trato dos jogos de azar, pois, de um lado, os jogos de azar são reconhecidos por força da lei como serviço público da União, e por outro, é combatido pelas forças de controle do Estado.

Diante do atual cenário, observa-se a indispensabilidade de o Estado garantir a discussão sobre o tema, uma vez que a política repressiva implementada pelo Estado não foi eficaz, nos mais de 70 anos de proibição. Fato que aponta a necessidade da legalização do mercado dos jogos de azar no país, garantindo emprego e auferindo receita para o Erário.

Para modificar este tema deve haver a ampliação nas discussões sobre a legalização das várias espécies da jogatina, que hoje são ilegais no arcabouço jurídico nacional. Desmonopolizar e incluir a cultura histórica dos menos abastados, retirando da mão de malfeitores o comércio dos jogos de azar, apresenta-se como solução adequada à monopolização estatal sobre a jogatina, além de se tornar alternativa para arrecadação de renda para o bem social.

Nesse escopo, o Projeto de Lei da Câmara nº 442 de 1991 e o Projeto de Lei do Senado nº 186 de 2014 trouxeram à baila a criação de um Marco Regulatório dos jogos de azar no país. Tais projetos estabelecem a exploração legal da jogatina, hoje considerada ilegal no Brasil, estabelecendo normas claras para a exploração econômica.

Diante exposto, recomenda-se a regulamentação dos jogos de azar de forma ampla e indistinta, abarcando na legislação nacional os mais variados tipos da jogatina. Tal medida ajudará o Estado na obtenção de receitas para temas sensíveis, como segurança pública, saúde e outros. Também se pretende com essa receita, prevenir e combater os males acarretados com a prática dos jogos de azar.

Caso não aconteça, a situação permanecerá marcada por um Estado ineficiente na repressão, enquanto existe uma “legalização” tácita por parte da população nacional aos jogos de azar. Destarte, a situação prosseguirá a mesma: delimitada pela ilegalidade não combatida.

Por fim, não obstante da opinião adotada neste trabalho, entende-se antes mesmo de qualquer regulamentação dos jogos de fortuna, seja realizada uma análise cautelosa acerca dos benefícios e malefícios, além dos impactos de tal diligência. Todavia, os jogos de azar são uma atividade altamente difundida no país, caso não seja regulada pelo poder estatal, gerará problemas sociais maiores que os atuais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Legalização de jogos de azar é rejeitada pela CCJ.**

Disponível em: <

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/03/07/legalizacao-de-jogos-de-azar-e-rejeitada-pela-ccj>>. Acesso em: 16 out. 2018.

AGUIAR, Antônio Carlos. **Regulamentação dos jogos de azar e os impactos no mercado de trabalho.** Disponível em: < <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/regulamentacao-dos-jogos-de-azar-e-os-impactos-no-mercado-de-trabalho/>>. Acesso em 16 out. 2018.

ALMEIDA, Sérgio Ricardo de. **Turismo e jogo legal.**

Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/turismo-e-jogo-legal/>>. Acesso em: 16 out. 2018.

AMATO, Gian. **O drible eletrônico dos sites de apostas na lei brasileira.**

Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/esportes/o-drible-eletronico-dos-sites-de-apostas-na-lei-brasileira-18956344>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

AMATO, Gian; GOULART, Gustavo. **Apontadores de jogo do bicho agora aceitam apostas de futebol.**

Disponível em: < <https://extra.globo.com/noticias/rio/apontadores-de-jogo-do-bicho-agora-aceitam-apostas-de-futebol-21723964.html>>. Acesso em: 27 set. 2018.

ARGUELLO, Katie. **Criminalização dos Jogos de Azar: A Contradição Entre Lei e Realidade Social.** R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 15, n. 60, p. 239-250, out.-dez.

ATHERTON, Mike. **Gambling.** Londres: Hooder & Stoughton, 2006.

BARBOIANU, Catalin. **The mathematics of lottery: odds, combinations, systems.** Craiova: Infarom, 2009.

BATISTA, Henrique Gomes. **Nos EUA, cassinos geram 1,7 milhão de empregos.**

Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/nos-eua-cassinos-geram-17-milhao-de-empregos-22501598>> Acesso em 4 set. 2018.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**, 17ª ed. Rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 05 jan. 1988. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Acesso em 17 ago. 2018.

_____. **LEI DE 16 DE DEZEMBRO DE 1830.** Código Criminal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm>. Acesso em 10 dez. 2018.

_____. **LEI Nº 1.099, DE 18 DE SETEMBRO DE 1860.** Prohibe as loterias e rifas de qualquer espécie, não autorizadas por Lei, e dá faculdade ao Governo para conceder loterias. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1099-18-setembro-1860-556060-publicacaooriginal-75653-pl.html>>. Acesso em 10 dez. 2018.

_____. **Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890.** Código Penal. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 17 ago. 2018.

_____. **Decreto n. 3.564, de 22 de janeiro de 1900.** Aprova o regulamento para a cobrança do imposto do selo. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-3564-22-janeiro-1900-514338-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. **Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941.** Lei das Contravenções Penais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 3.914, de 9 de Dezembro de 1941.** Lei de introdução do Código Penal (decreto-lei n. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (decreto-lei n. 3.688, de 3 outubro de 1941). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm>. Acesso em: 16 out. 2018.

_____. **Decreto-Lei n. 4.866, de 23 de outubro de 1942.** Dispõe sobre a aplicação do art. 50 do decreto-lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4866.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. **Decreto-Lei n. 6.259, de 10 de fevereiro de 1944.** Dispõe sobre o serviço de loterias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6259.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. **Decreto-Lei n. 9.215, de 30 de abril de 1946.** Proíbe a prática de jogos de azar em todo o território nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9215.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. **Decreto-Lei n. 204, de 27 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0204.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. **Lei n. 6.416, de 24 de maio de 1977.** Altera dispositivos do Código Penal (Decreto-lei número 2.848, de 7 de Dezembro de 1940), do Código de Processo Penal (Decreto-lei número 3.689, de 3 de outubro de 1941), da Lei das

Contravenções Penais (Decreto-lei número 3.688, de 3 de outubro de 1941), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6416.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. **Lei n. 7.291, de 19 de dezembro de 1984.** Dispõe sobre as atividades da equídeocultura no País, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7291.htm>. Acesso em: 9 nov. 2018.

_____. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8672.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. **Lei n. 8.672, de 6 de julho de 1993.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm>. Acesso em: 6 set. 2018.

_____. **Decreto n. 981, de 11 de novembro de 1993.** Regulamenta a Lei n. 8.672, de 6 de julho de 1993, que institui Normas Gerais sobre Desportos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0981.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. **Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998.** Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **Lei n. 9.981, de 14 de julho de 2000.** Alteram dispositivos da Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.** Altera dispositivos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. 18 ago. 2018.

_____. **Medida Provisória n. 168, de 20 de fevereiro de 2004.** Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas “caça níqueis”, independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **Medida Provisória n. 841, de 11 de junho de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm#art25>. Acesso em: 6 set. 2018.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 186, de 2014.** Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805>>. Acesso em 18 ago. 2018

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei do Câmara n. 442, de 1991.** Revoga os dispositivos legais que menciona, referentes à prática do " jogo do bicho ". Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460>>. Acesso em 16 out. 2018.

_____. Superior Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 02.** É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1188>> Acesso em 30 set. 2018.

CALEIRO, João Pedro. **Macau, a capital chinesa do jogo, já é mais rica que a Suíça.** Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/macau-a-china-portuguesa-ja-e-mais-rica-que-a-suica/>> Acesso em 12 ago. 2018.

CAIXA. **Repasses Sociais.** Disponível em: <<http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repasses-sociais/>> Acesso em 17 out. 2018.

CANTON, Ana Maria. **A rede lotérica no Brasil.** – Brasília: Ipea, 2010.

CARVALHO, Severino; GOMES, Thiago. **Apostas esportivas desbancam jogo do bicho em alagoas.** Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=290367>>. Acesso em: 27 set. 2018.

DALEGRE, Thibaut. **Comment la FDJ a réalisé 15 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2017.** Disponível em: <<https://www.sportbuzzbusiness.fr/fdj-a-realise-15-milliards-deuros-de-chiffre-daffaires-2017.html>> Acesso em 04 set. 2018.

FARO, Fernando Rocha. **Dependentes de Apostas – Compulsão por jogo merece tratamento.** Disponível em:<<https://www.folhadelondrina.com.br/opinioao/dependentes-de-apostas-compulsao-por-jogo-merece-tratamento-747975.html>>. Acesso em: 16 out.2018.

FIGO, Anderson. **Caixa lança site de aposta online em loteria para qualquer pessoa.** Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/caixa-lanca-site-de-aposta-online-em-loteria-para-qualquer-pessoa/>>. Acesso em: 28 set. 2018.

FIUZA, César. **Direito Civil [livro eletrônico]: curso completo**. 2 ed. São Paulo: Editora: Revista dos Tribunais, 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. **No total são 11 bancas, que fazem as três extrações diárias nas dependências da loteria do Estado, a Lotep Bicho tem apoio oficial do governo da PB**. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07069816.htm>> Acesso em 30 set. 2018.

GOMES, Orlando. **Contratos**. Rio de Janeiro, Forense, 2009.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Legislação penal especial**. 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

GUIMARÃES, Thiago. **Como o jogo do bicho se tornou a maior loteria ilegal do mundo**. Disponível em:< <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40140693>> Acesso em 10 out. 2018.

HUIZINGA, Johan. **Homo Ludens: o jogo como elemento da cultura**. 8. Ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. - 21. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

JORNAL DO COMERCIO. **5 de Julho de 1892**. Disponível em <<http://www1.uol.com.br/rionosjornais/rj04.htm>> Acesso em 17 ago. 2018.

JORNAL O POVO ONLINE. **Mais da metade dos internautas são favoráveis aos jogos de azar, aponta enquete**. Disponível em < <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2017/11/mais-da-metade-dos-internautas-sao-favoraveis-aos-jogos-de-azar-apont.html>> Acesso em 27 set. 2018.

JUPIARA, Aloy. **Os porões da contravenção: jogo do bicho e ditadura militar: a história da aliança que profissionalizou o crime** - 1. ed. -Rio de Janeiro : Record, 2015.

KENNISBANK. **Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij**. Disponível em < <https://kennisbank.nogp.nl/stichting-exploitatie-nederlandse-staatsloterij/>> Acesso em 4 set. 2018.

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 set. 2018.

MAGALHÃES, Felipe Santos. **Ganhou leva... Do vale o impresso ao valo o escrito: uma história social do jogo do bicho no Rio de Janeiro (1890-1960)**. Rio de Janeiro, 2005. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em História Social, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em:

<<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp020557.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

MASI, Carlo Velho. **A proibição do jogo de azar no Brasil (Parte 2).**

Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/jogo-azar-brasil-parte-2/>>. Acesso em: 29 set. 2018.

MCMILLEN, Jan. **Gambling cultures: studies in history and interpretation.**

London: Routledge, 1996.

MELO, João Ozorio. **Suprema Corte derruba proibição de apostas esportivas nos Estados Unidos.**

Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-14/suprema-corte-legaliza-apostas-esportivas-estados-unidos>> Acesso em 14 ago. 2018.

MURAKAWA, Fabio. **Votação sobre jogos de azar avança em comissão do Senado.**

Disponível em:<<https://www.valor.com.br/empresas/5308385/votacao-sobre-jogos-de-azar-avanca-em-comissao-do-senado>> Acesso em 10 out. 2018.

NEVES, Márcio. **Operação apreende policiais e desativa bingos ilegais em SP.**

Disponível em: <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/operacao-apreende-policiais-e-desativa-bingos-ilegais-em-sp-15012018>>. Acesso em: 28 set. 2018.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de. **Jogo patológico: caracterização e tratamento.**

Disponível em:<http://www2.unifesp.br/dpsiq/polbr/ppm/atu4_05.htm>. Acesso em: 16 out.2018.

OLIVEIRA, Fernão Justen de; FEIJÓ, Ricardo de Paula. **A legalização dos cassinos e bingos no Brasil: os Projetos de Lei para criação dos marcos regulatórios dos jogos de azar.**

Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n.º 122, abril de 2017, disponível em <<http://www.justen.com.br/informativo>>. Acesso em 16 out. 2018.

PARAÍBA. **Lei 1.192 de 2 de Abril de 1955.** Institui a Loteria do Estado da Paraíba e da outras providencias, Disponível em <

http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/254_texto_integral>. Acesso em 30 set. 2018.

_____. **PORTARIA 018/2015 LOTEPI.** Disponível em <

<http://lotep.pb.gov.br/consultas/legislacao/portaria-018-2015>>. Acesso em 30 set. 2018.

_____. **PORTARIA 005/2015 LOTEPI.** Regulamentar a Loteria Tradicional na modalidade Mista. Disponível em <

<http://lotep.pb.gov.br/consultas/legislacao/portaria-005-2015>> Acesso em 30 set. 2018.

PASSARINO, Nathalia; MATOSO, Filipe; ALEGRETTI, Laís. **Governo faz estudo sobre impacto da liberação de cassino e bingo no Brasil.**

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/governo-faz-estudo-sobre-impacto-da-liberacao-de-cassino-e-bingo-no-brasil.html>> Acesso em 6 set. 2018.

PEDUZZI, Pedro. **Loterias da Caixa faturam R\$ 13,88 bi em 2017, 8,14% a mais que em 2016.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-01/loterias-da-caixa-faturam-r-1388-bi-em-2017-814-mais-que-em-2016>> Acesso em 6 set. 2018.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil – Vol. III / Atual.** Caitlin Mulholland. – 21. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Jappert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. **O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar.** Revista Direito GV, São Paulo 8(2) | p. 625-650 | jul-dez 2012.

RESENDE, André. **Lotep repassou R\$ 264 mil a sindicatos, igrejas e ONGs na Paraíba em dois anos.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/lotep-repassou-r-264-mil-a-sindicatos-igrejas-e-ongs-na-paraiba-em-dois-anos.ghtml>>. Acesso em: 30 set. 2018.

RIBEIRO, Mariana; SABINO, Marlla. **Loterias têm arrecadação recorde no 1º semestre, de R\$ 6,4 bilhões.** Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/loterias-tem-arrecadacao-recorde-no-1o-semester-de-r-64-bilhoes/>> Acesso em 13 out. 2018.

ROMANO, Rogerio Tadeu. **Monopólios de loterias no brasil.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/66998/monopolios-de-loterias-no-brasil>>. Acesso em: 28 set. 2018.

ROSA, Fábio Camargo. **Lei de Contravenções Penais e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro.** 2017. Monografia Curso de Direito, Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis”, Universidade Federal de Uberlândia, 2017.

ROLLSING, Carlos. **Bingos em Porto Alegre: "Você fecha em um lugar, e eles abrem em outro", diz chefe de Polícia.** Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/grupo-de-investigacao/noticia/2017/04/bingos-em-porto-alegre-voce-fecha-em-um-lugar-e-eles-abrem-em-outro-diz-chefe-de-policia-9768588.html>> Acesso em 08 nov. 2018.

SOUSA, Magnho José dos Santos de. **Os números do jogo na era internet.** Disponível em: <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Biblioteca>>. Acesso em: 13 out. 2018.

TANJI, Thiago. **Tudo o que você precisa saber sobre jogos de azar no Brasil.** Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2017/07/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-jogos-de-azar-no-brasil.html>>. Acesso em: 09 set. 2018.

TORRES, Aline. **Jogo do bicho segue fortalecido e sem fiscalização na capital.** Disponível em: <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/jogo-do-bicho-segue-fortalecido-e-sem-fiscalizacao-na-capital>> Acesso em 10 out. 2018.

THOMPSON, William Norman. **The International Encyclopedia of Gambling. vol.**

1. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: contratos / Sílvio de Salvo Venosa.** – 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

WALKER, Douglas M. **The economics of casino gambling.** New York: Springer, 2007.

WEBER, Demétrio. **Bicho é o segundo jogo com mais faturamento no país.** Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/bicho-o-segundo-jogo-com-mais-faturamento-no-pais-6760408>>. Acesso em: 28 set. 2018.

WESTIN, João. **Por ‘moral e bons costumes’, há 70 anos Dutra decretava fim dos cassinos no Brasil.** Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/jornal/noticias/materias/2016/02/12/por-201cmoral-e-bons-costumes201d-ha-70-anos-dutra-decretava-fim-dos-cassinos-no-brasil/>>. Acesso em 17 ago. 2018.

WESTIN, João. **Proibição deixou legião de desempregados, de garçons a cantores.** Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/12/proibicao-deixou-legiao-de-desempregados-de-garcons-a-cantores>> Acesso em 17 ago. 2018.

WOOD, Robert W. **Winners Of \$1.6 Billion Powerball Jackpot Sued By Prisoner.** Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/robertwood/2016/02/02/winner-of-1-6-billion-powerball-jackpot-sued-by-prisoner/#39f87cad412f>>Acesso em 13 ago. 2018.

VASCONCELOS, Fernando Antônio. **Contratos de jogo e aposta: permissão ou proibição?** Revista Direito e Liberdade, Natal, v. 15, n. 2, p. 93-113, maio/ago. 2013. Quadrimestral.