

**O BRASIL ESTÁ
PRONTO PARA
APOSTAR EM
JOGOS DE AZAR?**

**BAP
TISTA
LUZ**

ADVOGADOS

BAPTISTA LUZ ADVOGADOS

R. Ramos Batista . 444 . Vila Olímpia
04552-020 . São Paulo – SP
baptistaluz.com.br

O Brasil está pronto para apostar em jogos de azar?

/ Dennys Eduardo Gonsales Camara

A proposta mais atual do legislativo é suficiente para regular esse mercado?

Durante os debates eleitorais, o Presidente Bolsonaro trouxe à tona a discussão sobre a regulação dos jogos de azar no Brasil, sinalizando abertura sobre o tema¹.

A regulamentação sobre isso no Legislativo brasileiro avançava, principalmente, por meio do Projeto de Lei do Senado (“PLS”) 186/2014 que encontrava-se pronto para votação no plenário², mas foi arquivado no Senado³.

Mesmo com a interrupção do tramite do PLS em questão, os instrumentos regulatórios ali presentes representam o nível do debate travado sobre a questão. Será que esta discussão já está madura o suficiente no Legislativo? Questões mais complexas são abordadas? O presente artigo buscará responder esses questionamentos e indicar o *status* atual do debate sobre o assunto.

¹ KLEIN, Cristian. **Bolsonaro acena com liberação de jogos de azar no Brasil**. Valor Econômico. 25 maio. 2018. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/politica/5538469/bolsonaro-acena-com-liberacao-de-jogos-de-azar-no-brasil>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

² **Legalização de jogos de azar está pronta para votação**. Senado Notícias. 23 ago. 2018. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/08/22/legalizacao-de-jogos-de-azar-esta-pronta-para-votacao>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

³ O PL 186/2014 foi arquivado no dia 21 dez. 2018 nos termos do art. 332, §1º, do Regimento Interno da casa. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805>>. Acesso em: 17 jan. 2019.



Um breve histórico legislativo sobre jogos de azar no Brasil

No Brasil, o primeiro jogo de azar regulamentado foi a loteria. Em 1784, o governo de Minas Gerais foi responsável pela medida com o objetivo de angariar fundos para a construção de obras públicas na cidade de Vila Rica (atual Ouro Preto)⁴.

A utilização de loterias por governos para arrecadação de fundos era, e ainda é, uma prática comum. As construções das universidades de Havard e de Yale, por exemplo, foram financiadas por meio da venda de bilhetes de loteria⁵.

Sobre os demais jogos de azar, no Brasil, eles já eram abordados pelas Ordenações Filipinas, que vigoraram no país ente 1603 e 1830. Elas criminalizavam a prática de jogos de azar, aplicando penas diferentes de acordo com a classe social do jogador e a modalidade de jogo praticada⁶.

Mesmo com a instauração da República, Marechal Deodoro da Fonseca deu continuidade à proibição da exploração dos jogos de azar por meio do [Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890](#).

“Art. 369. Ter casa de tavolagem, onde habitualmente se reunam pessoas, embora não paguem entrada, para jogar jogos de azar, ou estabelecel-os em logar frequentado pelo publico:

Penas - de prisão cellular por um a tres mezes; de perda para a fazenda publica de todos os aparelhos e instrumentos de jogo, dos utensilios, moveis e decoraçao da sala do jogo, e multa de 200\$ a 500\$000.

Paragrapho unico. Incurrerão na pena de multa de 50\$ a 100\$ os individuos que forem achados jogando.

Art. 370. Consideram-se jogos de azar aquelles em que o ganho e a perda dependem exclusivamente da sorte.

Paragrapho unico. Não se comprehendem na proibição dos jogos de azar as apostas de corridas a pé ou a cavallo, ou outras semelhantes.”

Os primeiros passos do Brasil em direção à uma abertura dos jogos de azar se deu com a [Lei nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920](#), do presidente Epitácio Pessoa. O artigo 14 permitia a concessão de autorização temporária da atividade de cassinos em balneários, apresentando um modesto quadro regulatório.

A “época de ouro” da exploração dos jogos de azar no Brasil, como ficou conhecida, se deu durante a ditadura de Getúlio Vargas, na qual foi regulamentada

⁴ BARBOSA, Fabiano. **Marco Regulatório das Loterias no Brasil, reflexões sobre o presente e contribuições para o futuro**. 2017. Disponível em: < http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy_of_premio-seae-de-loterias-2017/t1-1-l-fabiano-026.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

⁵ NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION. **Lotteries**. Disponível em: < <https://govinfo.library.unt.edu/ngisc/research/lotteries.html>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

⁶ **Ordenações Filipinas**, título LXXXII do livro V. 1870. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>>. Acesso em: 18 jan. 2019.



a tributação sobre os cassinos e concentrou as atividades arrecadatórias e fiscalizatórias no poder municipal por meio do [Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938](#).

Uma outra medida que teve impacto sobre os jogos de azar foi o [Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941](#) ("Decreto-Lei nº 3.688/1941"), mais conhecido como Lei das Contravenções Penais. Contravenção penal é uma infração penal de baixa gravidade em comparação aos crimes. No caso, a exploração dos jogos de azar foi enquadrada como uma contravenção nos termos do artigo 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941.

Para contornar a Lei de Contravenções Penais e manter as roletas girando, Getúlio Vargas promulgou o [Decreto-Lei nº 4.866, de 23 de outubro de 1942](#) com a finalidade exclusiva de retirar a atividade dos cassinos licenciados do rol de contravenções.

Também vale destacar que Getúlio Vargas regulamentou a exploração dos serviços de loteria pelo governo federal e pelos estados por meio do [Decreto-Lei nº 6.259 de 10 de fevereiro de 1944](#). Apesar de ser um jogo de azar, a loteria é legalizada, regulamentada e explorada, até hoje, com exclusividade dos governos federal e estaduais.

Voltando para os demais jogos de azar, o seu retorno à ilegalidade no Brasil se deu por meio do [Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946](#), durante a Ditadura Militar, promulgado pelo presidente Dutra. Este Decreto reenquadrou a exploração de jogos de azar no rol de contravenções penais e declarou nula todas as licenças, concessões ou autorizações para a exploração econômica dos jogos de azar.

Dos jogos ilegais, o bingo merece destaque pelo seu breve retorno à legalidade. A [Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993](#), mais conhecida como Lei Zico, que instituiu as normas gerais sobre desportos no país permitia que algumas entidades de direção e práticas desportivas angariassem recursos por meio de bingo⁷. Essa regulação sobre os bingos foi reformulada por meio da [Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998](#), a Lei Pelé.

No entanto, o espectro da ilegalidade voltou a sondar o bingo por meio da [Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000](#). Ela revogou os artigos da Lei Pelé sobre a atividade, mas manteve as autorizações de funcionamento de casa de bingo ainda em vigor.

O escândalo dos bingos⁸, em 2004, pressionou o presidente Lula para que este encerrasse as atividades de vez por meio da [Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro 2004](#). A exploração dos jogos de azar, com exceção das loterias

⁷ BRASIL. Lei nº 8.672, de julho de 1993. Artigo 57.

⁸ SCOLESE, Gabriela. **Pressionado, Lula proíbe bingo no país**. Folha de São Paulo. 21 fev. 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2102200408.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2019.



estaduais e federais, continua proibida até hoje.

Análise da última cartada: o PLS nº 186/2014

Apesar da proibição, o Legislativo continua apresentando projetos de lei que visam regulamentar ou, simplesmente, legalizar os jogos de azar no país. Entre esses projetos de lei, temos como exemplo: PL nº 442 de 1991, PL nº 7.228 de 2002, PL nº 2.944 de 2004, entre outros.

Dentre eles, o que se encontrava em estágio mais avançado no processo legislativo era o Projeto de Lei do Senado (“PLS”) nº 186/2014⁹, o qual foi arquivado ao final do mandato legislativo de 2018¹⁰. Apesar disso, ele ainda pode ser desarquivado¹¹. Outro fato interessante é que segundo a consulta pública realizada pelo site do Senado, 3.479 de 4.313 pessoas votantes são a favor da aprovação do projeto¹².

Dessa forma, é necessário observar se o texto legal mais “avançado” em discussão perpassa por assuntos essenciais desse setor. Assim, analisaremos o texto do PLS nº 186/2014 conforme os seguintes critérios: (i) terminologia, (ii) regras de licenciamento, (iii) controles operacionais, (iv) tributação e (v) aplicação da norma¹³.

(i) Um problema terminológico: o que é um jogo de azar?

O projeto de lei apresenta jogos de azar como “o jogo em que o ganho e a perda dependam preponderantemente da sorte”¹⁴. Essa definição é próxima de uma das três empregadas pela Lei de Contravenções Penais¹⁵. Essa caracterização de jogo de azar, no entanto, nos parece demasiadamente abrangente e, por consequência, pode trazer certa insegurança jurídica.

⁹ Vide nota 2.

¹⁰ O PLS foi arquivado no dia 21/12/2018, mais informações disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805>

¹¹ BRASIL. **Resolução nº 93, DE 1970 – Regimento Interno do Senado**. Artigo 332, §1º.

¹² Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=117805>>. Acesso em 01 fev. 2019.

¹³ “... there are several components to a comprehensive gaming law. These include licensing, operational controls, law enforcement, taxation, and accounting and auditing.”. ARONOVITZ, Cory. **The Regulation of Commercial Gaming**. 5 Chap. L. Rev. 181 (2002).

Disponível em <<https://digitalcommons.chapman.edu/chapman-law-review/vol5/iss1/5/>>. Acesso em 01 fev. 2019.

¹⁴ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado 186/2014**. Artigo 1º, §1º.

¹⁵ “Art. 50, §3º § 3º Consideram-se, jogos de azar:

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

b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;

c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.”



Algumas regulações definem jogos de azar como apenas uma modalidade de jogo, sendo contraposto, geralmente, aos jogos de habilidade nos quais os elementos de sorte são secundários ou inexistentes.

Outro ponto problemático é que a definição de jogo de azar como matéria a ser regulada não engloba a aposta como requisito necessário para incidência da regulação. A prática de jogos de azar, por si só, não deveria ser enquadrada na regulação. A preocupação do regulador deve ser voltada à exploração econômica dessas atividades por meio das apostas realizadas. Assim, deve-se vincular o risco do patrimônio de um jogador à possibilidade de recebimento de um prêmio¹⁶ para que a prática seja enquadrada na regulação.

Essa omissão por parte do PLS nº 186/2014 causa insegurança jurídica na medida em que sua definição de jogos de azar engloba atividades que não necessitam estar sob o escopo da regulação. Ao se observar a redação atual, a regulação incidiria jogos de azar que não envolvam o elemento de aposta. Por mais que pareça absurda a interpretação aqui exposta, o fato de que a redação atual permita fazê-la indica um problema de delimitação do objeto da regulação.

(ii) Licenciamento: quem, quanto e por quanto tempo?

O PLS nº 186/2014 estabelece que o credenciamento das empresas interessadas na exploração dos jogos de azar deverá ser realizado perante órgão do Executivo a ser definido¹⁷.

Os requisitos que devem ser cumpridos pela empresa, incluindo em relação aos seus sócios controladores, são¹⁸:

- regularidade fiscal perante a União, Estado e Município;
- idoneidade financeira;
- ausência de antecedentes criminais;
- ser constituída e sediada no Brasil; e
- é vedada a participação de detentores de mandato eletivo federal, estadual ou municipal na exploração de jogos de azar.

¹⁶ O estado australiano de Victoria em seu Gambling Regulation Act 2003 apresentou uma sessão especial sobre apostas, diferenciando de jogos de azar ou de habilidade. Meaning of gambling
"1.3AA(1) For the purposes of this Act, gambling means an activity in which—(a) a prize of money or something else of value is offered or can be won; and (b) a person pays or stakes money or some other valuable consideration to participate; and (c) the outcome involves, or is presented as involving, an element of chance. Disponível em <[http://www.legislation.vic.gov.au/domino/Web_Notes/LDMS/LTObject_Store/ltobjst10.nsf/DDE300B846EED9C7CA257616000A3571/BAAAD7E3F381972ECA2581FE000001DC/\\$FILE/03-114aa073%20authorised.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/domino/Web_Notes/LDMS/LTObject_Store/ltobjst10.nsf/DDE300B846EED9C7CA257616000A3571/BAAAD7E3F381972ECA2581FE000001DC/$FILE/03-114aa073%20authorised.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2019.

¹⁷ Artigo 5º.

¹⁸ Artigo 6º, incisos I, II e III, §1º e §3º.



Os procedimentos e os critérios específicos para o procedimento de credenciamento não estão presentes no PLS nº 186/2014. Seu artigo 7º aponta que um futuro regulamento irá dispor sobre o assunto.

Também vale destacar vedações aplicáveis às empresas credenciadas à explorar jogos de azar¹⁹:

- conceder empréstimos ou financiamentos;
- ter acesso à benefícios fiscais; e
- receber empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras oficiais.

O projeto apresenta de forma esparsa algumas regras de licenciamento, dependendo da modalidade do jogo de azar em questão que observaremos a seguir.

Cassino

A licença concedida aos cassinos terá prazo de 30 anos de validade²⁰ e estes deverão funcionar junto a um complexo de lazer, que deverá conter no mínimo²¹:

- acomodações de hotelaria;
- locais para reuniões e eventos de grande porte;
- restaurantes e bares; e
- centros de compras.

Os critérios que serão avaliados pelo órgão do Executivo na escolha do credenciado são:

- opções de entretenimento ofertadas pelo empreendimento;
- valor do investimento e prazo de implementação;
- sustentabilidade ambiental do empreendimento;
- contratação preferencial de mão de obra local;
- número de empregos;
- investimento em manutenção previstos; e
- programas de treinamento em hotelaria, turismo, etc.

Importante ressaltar que outros critérios poderão ser estabelecidos ou detalhados por um futuro regulamento.

Também vale destacar que os cassinos só poderão ser construídos em locais com patrimônio turístico no local e potencial de desenvolvimento econômico indicados pelos estados²². Além disso, o local onde os jogos de azar serão praticados apenas

¹⁹ Artigo 35, incisos I, II e III.

²⁰ Artigo 7º, §2º.

²¹ Artigo 15, §3º, incisos I, II, III e IV.

²² Artigo 17.



poderá ocupar 10% da área total do complexo de lazer²³. Essa concepção de que a construção de um cassino seria benéfica para locais de potencial turístico e de desenvolvimento econômico não é necessariamente verdadeira, alguns locais estudados não tiveram seu desenvolvimento econômico impulsionado com a instalação desses empreendimentos²⁴.

Bingo

Quanto ao bingo, o seu credenciamento poderá ser oneroso. Além disso, ele será concedido por tempo predeterminado²⁵. O PLS também estipula que o número de empreendimentos de bingo está limitado pela população de um município, respeitando a proporção de um empreendimento a cada 150 mil habitantes²⁶.

Jogo do bicho

Assim como os bingos, o credenciamento do bingo poderá ser oneroso e se dará por período predeterminado. Uma das condições para credenciamento de pessoa jurídica na exploração da atividade é a comprovação de que esta possui reservas para pagamento das obrigações decorrentes do PLS²⁷.

Geral

O PLS nº 186/2014 estabelece algumas regras, com diferentes graus de especificidade, e que também poderão ser revisitadas por futura regulamentação. Contudo, uma questão cuja omissão nos parece grave sobre o licenciamento é a falta da abordagem das outras partes envolvidas no mercado dos jogos de azar. Como exemplo, podemos citar os fornecedores de máquinas de apostas, os responsáveis por sua manutenção, empregados que exercem cargos de confiança, empregados que administram as apostas, etc.

(iii) Regras de operação

Grande parte das regras de operação também são reservadas à uma futura regulamentação. Contudo, regulamentar as regras de operação por portarias e outros instrumentos mais flexíveis nos parece uma estratégia mais interessante

²³ Artigo 15, §4º.

²⁴ GOODMAN, Robert. **Legalized gambling as a strategy for economic development**. University of Massachusetts Amherst. 1994. Disponível em: < <https://prism.ucalgary.ca/handle/1880/47995>>. Acesso em 01 fev. 2019.

²⁵ Artigo 7º, §1º.

²⁶ Artigo 14.

²⁷ Artigo 10º.



para que a regulamentação possa acompanhar as mudanças do mercado de jogos de azar²⁸.

Um procedimento padrão para estabelecimentos que explorem quaisquer tipos de jogos de azar é a identificação dos jogadores, por meio de seu CPF acompanhado de documento que possibilite o seu reconhecimento²⁹.

Duas vedações importantes são feitas: é vedado aos dirigentes e funcionários participar dos jogos de azar que explorarem e ter sua remuneração calculada sobre o movimento das apostas³⁰.

Outra regra geral é a obrigação dos estabelecimentos em fornecer informações descritas em futuro regulamento ao órgão do poder Executivo sobre jogadores que tenham acumulado mais de R\$ 10 mil reais em prêmios no período de 30 dias. Apesar de pouco específica, essa regra já delinea preocupação e fiscalização do poder público para possíveis fraudes envolvendo altos valores de premiação.

O PLS nº 186/2014 apresenta regras mais específicas de operação referentes aos bingos. Um dos exemplos é de que a extração dos números se dê por meio de processo isento de qualquer contato humano com uso obrigatório de circuito fechado de televisão e difusão do som³¹. Também destacamos que as casas de bingo deverão ter capacidade mínima de 250³² pessoas e que poderão comportar, no máximo, 500 máquinas de vídeo bingo.

Por fim, o principal objetivo é desenvolver um conjunto de regras que permitam o monitoramento do cotidiano da exploração dos jogos de azar, conferido segurança e lisura à atividade. Tendo em mente a dinâmica legislativa, nos parece mais adequado que essas regras de operação sejam dispostas em instrumentos normativos mais flexíveis do que uma lei, possibilitando que a regulação acompanhe as mudanças do mercado com maior facilidade. Dessa forma, a omissão do projeto sobre esse aspecto da lei não parece problemática.

(iv) Tributação³³

O projeto cria uma nova contribuição social sobre a receita de concurso de prognósticos daqueles que exploram as atividades descritas. A alíquota sugerida é de:

- 10% sobre a receita bruta de estabelecimento físicos credenciados; e

²⁸ Cory. **The Regulation of Commercial Gaming**. 5 Chap. L. Rev. 181 (2002).

Disponível em: <<https://digitalcommons.chapman.edu/chapman-law-review/vol5/iss1/5/>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

²⁹ Artigo 8º, *caput* e §1º.

³⁰ Artigo 32, incisos I e II.

³¹ Artigo 12, §1º.

³² Artigo 12, §2º.

³³ Artigo 20, §1º, I e II, §2º e §3º.



- 20% sobre a receita bruta em decorrência da exploração de jogos de azar online.

A contribuição deverá ser paga mensalmente e será destinada, exclusivamente, à Seguridade Social.

As disposições sobre tributação são muito genéricas no projeto de lei. Uma boa regulação sobre esse ponto deveria considerar as diferenças regionais, o número de empregados, o tamanho do empreendimento e o valor dos prêmios disponibilizados para os jogadores. A adoção de um número fixo para qualquer empreendimento que explore jogos de azar parece inadequado, uma vez que poderia apresentar incentivos e desincentivos de determinados comportamentos no mercado, como grau de retenção de prêmios por parte dos cassinos ou localização dos estabelecimentos.

(v) Reforçando a aplicação da lei

O PLS utiliza normas penais e administrativas para promover o cumprimento da lei. Os tipos penais estipulados são:

- exploração de jogo de azar sem credenciamento;
- fraudar ou controlar resultado de jogo de azar ou pagar prêmio em desacordo com a lei e;
- permitir a participação de menor de 18 anos em jogos de azar.

Enquanto que as infrações administrativas seriam ações ou omissões que contrariam, de forma geral, os dispositivos do projeto de lei. O PLS não especifica qual o órgão fiscalizador responsável pela fiscalização e aplicação das sanções, mas apresenta o seguinte rol para o descumprimento:

- advertência;
- multa simples;
- multa diária;
- apreensão de documentos e maquinário;
- suspensão parcial ou total das atividades; e
- cancelamento do credenciamento.

O projeto de lei permite que os sistemas de apostas dos estabelecimentos sejam interligados aos sistemas da autoridade fiscal para monitoramento³⁴. Também é permitido que os entes federativos realizem parcerias entre si para melhor fiscalizar as atividades dos estabelecimentos³⁵.

³⁴ Artigo 28.

³⁵ Artigo 29.



problema terminológico sem sua definição de jogo de azar por não atrelar o elemento de aposta à prática a ser regulada.

Além disso, figuras importantes como fornecedores de máquinas, funcionários de confiança e licenciadores de softwares de apostas não estão entre as figuras que deveriam ser reguladas por meio do sistema de licenciamento.

Quanto à tributação, o PLS peca por ser genérica e não utilizar os valores como forma de incentivo ou desincentivo de comportamentos no mercado de jogos de azar.

Sobre as sanções e os outros instrumentos de reforço à aplicação da lei, o PLS não define um órgão fiscalizador e sancionador. Além disso, existe uma omissão quanto às regras de segurança voltadas para prevenção de crimes e fraudes, pois, não abordam a vigilância dentro dos estabelecimentos, reservando-se apenas ao monitoramento fiscal das atividades realizadas.

O único ponto visto como positivo é a ausência de regras operacionais mais específicas. A disposição dessas regras em instrumentos normativos menos rígidos como portarias e regulamentos, permite que a lei se adeque às práticas mais modernas do mercado. Contudo, vale salientar que o PLS não especifica quem deverá fazer estas normas infralegais. Ao mesmo tempo que é positivo haver esta abertura, a ausência de diretrizes por parte do PLS pode tornar o processo de regulamentação desorganizado e confuso.

Em conclusão, o debate sobre jogos de azar refletido no PLS nº 186/2014 ainda não parece maduro o suficiente para regulamentar a atividade. O presente artigo se dispôs a analisar brevemente o projeto e verificou que este não aborda temas relevantes para o mercado. É preciso que este ou outro futuro projeto de lei apresente propostas e instrumentos regulatórios mais sofisticados para a exploração econômica dos jogos de azar.