UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

JOÃO VITOR KANUFRE XAVIER DA SILVEIRA

**A exploração dos jogos de azar no Brasil:
uma perspectiva à luz do Direito Financeiro**

São Paulo
2020

JOÃO VITOR KANUFRE XAVIER DA SILVEIRA

**A exploração dos jogos de azar no Brasil:
uma perspectiva à luz do Direito Financeiro**

Dissertação de Mestrado apresentada para ingresso
no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Regis Fernandes de Oliveira.

São Paulo

2020

Para Amanda, Rosana, Luiz e Maria Beatriz.

Obrigado por tudo.

AGRADECIMENTOS

Quando, à noite, o trabalho parecia incerto, ou quando, nas manhãs, ele pareceu infundável, você esteve lá com os ouvidos atentos e com a disposição em dividir o fardo comigo. Nas horas pandêmicas, solitárias e tormentosas, com você, me senti acolhido. Nos momentos felizes, com você, me senti a pessoa mais afortunada. Sempre soube que, juntos, venceríamos: eu, você e Pepe. Mais um jogo bem jogado, dos muitos que virão. Amo você, Amanda. Obrigado.

Agradeço à minha mãe pelo senso de justiça, pelo amor aos estudos, pelo amor de mãe e por ter despertado a semente da academia em mim. Obrigado, minha mãe e minha Professora. Agradeço ao meu pai por ser o fiel da balança na infância, por seu meu guia na adolescência, pelo ombro amigo na fase adulta, e por ser pai em todos os sentidos. Agradeço à minha irmã pela cumplicidade, pelo amor incondicional e pela coragem em dizer tudo o que eu precisava e preciso ouvir. Este trabalho é de vocês também.

Agradeço à minha família. Aos meus avós: Estela, Jairo, Dirlei e Gui, que sorte tenho de ter vocês. À Daniela pelas orientações gratuitas, por esse laço inquebrável que temos, e por ser uma irmã mais velha. Às minhas primas amadas, Sabrina e Marcela. Às minhas tias e meus tios queridos, em especial: à tia Maria Tereza, à tia Viviane, à tia Tereza, à tia Ana Rita e ao tio Nelson, por cuidarem de mim e por se fazerem presentes ao longo do trabalho.

Agradeço, também, ao Rogério, Adriana, Gabriela e Henrique. Não poderia imaginar o quão boa a vida foi comigo ao me fazer conhecer vocês. Obrigado, família.

Agradeço aos meus amados amigos e irmãos de infância, representados na pessoa do Correa. Obrigado, amigo, irmão e companheiro querido.

Agradeço aos meus grandes amigos de UFPR, representados nas pessoas de Filipe, Felipe G. Felipe F., Pannuti, Fabiana e Renata. Obrigado por se fazerem presentes nas horas em que mais precisei.

Agradeço ao Prof. Carlos Navarro. Um professor, orientador, amigo e padrinho que as terras paulistanas me franquearam. “Creo que sabes que el regalo que me hiciste me cambió la vida entera.”¹ Grato por tudo.

---

¹ DREXLER, J. Pongamos que hablo de Martinez. In: Salvavidas de Hielo. Madri: Warner Music Spain, S.L, p2017. 1 CD, digital, estéreo.

Agradeço aos amigos e irmãos que São Paulo me apresentou nesses quase 5 anos. Os mineiros, Bruno e Priscila; a uberlandense, Luiza; os catarinenses, Philippe e Talice; os curitibanos e atleticanos, Vitão, Filipe e Luigi; os maranhenses, Thiago e João Vitor; os paranaenses e vizinhos, Amanda e Felipe; o amazonense, Remi; e as paulistanas, Jéssica e Thais. A vida, passeando pela garoa, seria chata sem vocês. Que bom que a gente pode se curtir numa boa.

Aos colegas e amigos do escritório Galvão Villani Navarro, a quem agradeço nas pessoas de Carlos Navarro, Tatiana Villani e Luiza Siqueira. Obrigado pela compreensão, carinho e incentivos dados nesta trajetória.

Agradeço ao Ricardo Feijó. Além de grande amigo da tenra fase de faculdade, você foi essencial (e nada insignificante) para este trabalho. Quis o destino que estivéssemos juntos tratando do acaso.

Também, agradeço ao Prof. Frederico Bastos pelos valiosos comentários e conversas que engrandeceram a pesquisa; e ao Prof. Flavio Rubinstein pelos ensinamentos na qualificação e por me ter despertado o interesse pelo tema anos atrás.

Por fim, agradeço ao Prof. Fernando Scaff pelas lições em sala de aula em todos os semestres e pelo exemplo de docente que é; e ao Prof. Regis de Oliveira por ser um caro orientador e incentivador, e por ter me dado a oportunidade de realizar um sonho na Universidade de São Paulo. Espero que este trabalho possa honrar os vossos ensinamentos. Serei eternamente grato.

“Mas o malandro pra valer
Não espalha
Aposentou a navalha
Tem mulher e filho e tralha e tal
Dizem as más línguas que ele até trabalha
Mora lá longe e chacoalha
Num trem da Central”

(Chico Buarque – Homenagem ao Malandro)

RESUMO

SILVEIRA, João Vitor Kanufre Xavier da. **A exploração dos jogos de azar no Brasil**: uma perspectiva à luz do Direito Financeiro. 2020. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

O objetivo da pesquisa é entender como funcionaria a dinâmica de arrecadação e de despesas públicas com a autorização e regulação dos jogos de azar no Brasil. A pesquisa passa por estudar o atual estágio do debate e da legislação no Brasil, e em jurisdições eleitas onde o jogo é autorizado: Macau, Portugal e Estado de Nevada (EUA). O estudo também abordará as discussões doutrinárias sobre as receitas públicas sobre o jogo (e, consequentemente, sobre as atividades que apresentam externalidades negativas e que podem ser consideradas indesejadas pela sociedade), além de prever despesas intrínsecas à liberação das atividades. Serão apresentados mecanismos para tributar as atividades e obter receitas públicas delas decorrentes, bem as alternativas para controle de despesas.

Palavras-chaves: Jogos de azar. Estado. Arrecadação. Tributos Regulatórios. Despesas Públicas. Direito Financeiro. Direito Tributário.

ABSTRACT

SILVEIRA, João Vitor Kanufre Xavier da. **The exploitation of games of chance in Brazil: a perspective in the light of Financial Law.** 2020. 175 f. Dissertation (Master in Law) - Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

The objective of the research is to understand how it would work as a collection and public expenditure dynamic with the authorization and regulation of gambling in Brazil. The research involves studying the current stage of debate and legislation in Brazil, and in the jurisdictions of Macau, Portugal and the State of Nevada (USA) where gambling is legalized. The study will also address the doctrinal discussions on public revenues about gambling (and on activities that have negative externalities and may be considered undesirable by society), as well as providing for expenses intrinsic to the release of activities. Mechanisms will be presented to tax such activities, as well as alternatives for controlling expenses.

Keywords: Gambling. State. Collection. Regulatory taxes. Public expenditure. Financial Law. Tax Law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Recorte de jornal do Senado	31
Quadro 1 – Destino de arrecadação das loterias	40
Quadro 2 – Destino de arrecadação das apostas de quota fixa	42
Quadro 3 – Destino de arrecadação de recursos recebidos pela CCCCN	44
Gráfico 1 – Frequência de jogos de azar praticados por farmacodependentes pelo menos uma vez na vida, nos últimos 12 meses e nos últimos 30 dias	51
Quadro 4 – Receitas públicas em Macau	63
Gráfico 2 – Receita bruta dos cassinos em Macau	64
Quadro 5 – Receitas públicas em Portugal	74
Gráfico 3 – Arrecadação do Estado de Nevada	83
Quadro 6 – Receitas públicas no Estado de Nevada	88
Gráfico 4 – Curva dos tributos regulatórios	94
Quadro 7 – Comparativo de prós e contras: <i>Sin Taxes</i>	105
Quadro 8 – Critérios de avaliação dos jogadores	113

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO JOGO: ASPECTOS HISTÓRICOS, SOCIOLOGICOS E JURÍDICOS	16
2.1	DEFINIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO JOGO	16
2.2	AS CLASSIFICAÇÕES DE JOGO	21
2.3	AS CATEGORIAS DOS JOGOS A DINHEIRO	24
2.3.1	Jogos de azar	24
2.3.2	As apostas	25
2.3.3	As loterias	26
2.4	A EXPLORAÇÃO DO JOGO A DINHEIRO NO BRASIL	27
2.4.1	Uma possível contextualização da exploração do jogo no Brasil	27
2.4.2	O jogo de azar à brasileira: o Jogo do Bicho	32
2.4.3	Uma breve cronologia normativa dos últimos dois séculos sobre o jogo	35
2.5	OS REGIMES JURÍDICOS DO JOGO A DINHEIRO E A SUA VINCULAÇÃO COM O DIREITO FINANCEIRO	39
2.5.1	As loterias federais	39
2.5.2	A aposta de quota fixa	42
2.5.3	As corridas de cavalo com exploração de apostas	43
2.5.4	A distribuição gratuita de prêmios mediante autorização para televisão e rádio	45
2.6	A ATUAL DISCUSSÃO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR	45
2.6.1	O PL nº 442, de 1991	46
2.6.2	O PL nº 186, de 2014	46
2.6.3	Tema 924: RE 966.177	46
2.6.4	ADPF 563	48
2.7	OS USUÁRIOS E A LUDOPATIA	49
3	ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL DOS JOGOS DE AZAR	52
3.1	A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO EM MACAU	52
3.1.1	Um breve retrospecto sobre a regulação moderna do jogo	54
3.1.2	O regulamento do jogo	56
3.1.3	As receitas públicas com o jogo	59
3.2	A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO EM PORTUGAL	63
3.2.1	Um breve retrospecto sobre a regulação moderna do jogo	64
3.2.2	O regulamento do jogo	66
3.2.3	As receitas públicas com o jogo	68

3.3	A REGULAMENTAÇÃO DO JOGO NO ESTADO DE NEVADA (EUA)	74
3.3.1	Um breve retrospecto sobre a regulação moderna do jogo	77
3.3.2	O regulamento do jogo	79
3.3.3	As receitas públicas com o jogo	83
3.4	RESUMO DAS ANÁLISES DO CAPÍTULO 3	88
4	O ENQUADRAMENTO DOS JOGOS DE AZAR NO DIREITO FINANCEIRO	90
4.1	A ATUAL DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA SOBRE A TRIBUTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR E DAS ATIVIDADES CONSIDERADAS INDESEJADAS E NOCIVAS PELA SOCIEDADE (OU POR PARTE DELA)	90
4.1.1	As normas indutoras tributárias	90
4.1.2	Tributos corretivos ou regulatórios	93
4.1.3	Sin Taxes	97
4.1.4	A tributação sobre os jogos de azar	105
4.2	AS CONTRAPARTIDAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO	110
4.3	AS DESPESAS PÚBLICAS COM O JOGO	111
4.4	RESUMO DAS ANÁLISES SOBRE AS RECEITAS E DESPESAS DECORRENTES DA REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR	113
5	UMA PERSPECTIVA PARA A REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO	116
5.1	OS MECANISMOS DISCIPLINARES E OS MECANISMOS REGULAMENTARES	116
5.1.1	O limite da intervenção sobre o jogo	118
5.1.2	A regulamentação enquanto vetor de legalização	120
5.2	AS POSSÍVEIS RECEITAS E DESPESAS DO ESTADO COM OS JOGOS DE AZAR	123
5.2.1	As espécies tributárias e os jogos de azar	124
5.2.2.1	O imposto e a sua compatibilidade com os jogos de azar	127
5.2.2.2	A contribuição social e a sua compatibilidade com os jogos de azar	130
5.2.2.3	A contribuição de intervenção no domínio econômico e a sua compatibilidade com os jogos de azar	132
5.2.2	A instituição de taxas sobre os jogos de azar	135
5.2.3	A instituição de contrapartidas financeiras	135
5.2.4	Arrecadação destinada aos entes da Federação	136
5.2.5	As despesas com os jogos de azar	136
5.3	CONCLUSÃO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS JOGOS DE AZAR	138
6	CONCLUSÃO	140
	REFERÊNCIAS	144

APÊNDICE	154

1 INTRODUÇÃO

A política de arrecadação tributária do Estado Brasileiro exclui de seu planejamento determinadas atividades econômicas, como o jogo a dinheiro. Na prática, este cenário permanece inalterado devido à pressão moral de grupos sociais sobre o poder público com o objetivo de marginalizar os consumidores dos jogos de azar.

A presente pesquisa contribui para expansão do conhecimento e reflexão crítica sobre o tema da regulação dos jogos de azar, considerados marginais pelo Estado Brasileiro. Possui, portanto finalidade científica – desenvolvimento de critérios financeiros para análise de um possível modelo – e jurídico, considerando os efeitos da regulação jurídico-financeiro sobre o desenvolvimento econômico, combate às desigualdades regionais e mesmo o incremento no orçamento.

O trabalho é relevante também por suas contribuições específicas. Em termos científicos, na medida em que desenvolver uma contribuição própria do Direito Financeiro para o problema da própria legalização dos jogos de azar. Na área de políticas públicas, a seu turno, por meio da elaboração de mecanismos financeiros que impactam a ação estatal em diversas esferas (pobreza, direitos fundamentais, emprego etc.).

O desafio de pesquisa está em verificar um caminho para regular, do ponto de vista de Direito Financeiro, as atividades econômicas dos jogos de azar. E, ao invés de partir do pressuposto da arrecadação, de auferir receitas públicas e contrair despesas públicas com o ilícito, se propõe a construir um critério de análise financeira que permita avançar no sentido da regulação dos jogos de azar, desmarginalizando tais atividades. Para isso, realiza o deslocamento da esfera punitiva para a esfera regulamentar.

A proposta, contudo, não é responder se o Estado deve ou não legalizar os jogos de azar, pois outros critérios podem envolver essa decisão, que, inclusive, sequer estariam no campo jurídico e, conseqüentemente, no campo do Direito Financeiro. Mas, sim, estando tais atividades legalizadas, a proposta é prever quais seriam os instrumentos à disposição do Estado para auferir receitas e dar conta de despesas.

A pesquisa, contudo, encontra dificuldades no mapeamento de bibliografia porque poucos autores tratam da relação entre o jogo e o Direito Financeiro e mesmo com o Direito Tributário (e até o direito de modo geral. Então, o trabalho pode abrir algumas vias de discussão para essa intersecção.

Daí, também, surge a necessidade de verificar como ocorre com jurisdições que legalizaram e regulamentaram os jogos de azar. Portanto, o presente trabalho se propõe analisar três delas, localizadas no continente europeu, continente asiático e no continente norte-americano.

O objetivo geral da pesquisa é estudar, portanto, instrumentos financeiros possíveis que possam contribuir com a autorização e regulação dos jogos de azar no Brasil. Para tal, parte das seguintes questões:

- a) Quais os mecanismos de arrecadação decorrentes da autorização e regulação dos jogos de azar?
- b) Quais seriam as despesas públicas resultantes da autorização e regulação dos jogos de azar?
- c) A partir dos critérios financeiros eleitos pelo trabalho, qual a sugestão para tributação das atividades?

Para responder a essas perguntas, o presente trabalho parte das etapas de pesquisa abaixo.

A primeira é uma abordagem contextual dos seguintes aspectos dos jogos de azar no Brasil: sociológico, histórico e jurídico. Nesta primeira análise, serão pesquisados os possíveis fundamentos sociais e históricos que envolvem a proibição dos jogos de azar em território brasileiro. Em seguida, serão apresentadas **(i)** as principais modalidades de jogo a dinheiro vigentes no Brasil, seus marcos legais e as dinâmicas de arrecadação, a partir de uma análise eminentemente legislativa; **(ii)** os possíveis desdobramentos no Congresso Nacional e Supremo Tribunal de Federal para tais legalização e regulação de tais atividades; e **(iii)** o perfil de consumidores do jogo.

A segunda é apresentação da arquitetura jurídica de regulação e arrecadação do jogo a dinheiro nas seguintes jurisdições: Macau, Portugal e Estado de Nevada (Estados Unidos da América – EUA). Nesta etapa do trabalho, serão destacados **(i)** o contexto de regulação do jogo em cada jurisdição; **(ii)** o modelo pelo qual cada jurisdição autoriza os jogos de azar; e **(iii)** as maneiras de arrecadar com as atividades sob análise. As ferramentas de pesquisa serão **(i)** pesquisa doutrinária nas três jurisdições; e **(ii)** análise legislativa para as jurisdições de Portugal e Macau.

A terceira é uma análise doutrinária (eminentemente internacional) que trate: **(i)** da tributação considerada regulatória; **(ii)** da tributação das atividades consideradas imorais e que apresente externalidades negativas (*Sin Tax*); e **(iii)** da tributação sobre os jogos de azar. Além disso, serão colocados outros métodos de incremento do orçamento público com receitas, como: as contrapartidas financeiras, vinculadas à maneira pela qual a jurisdição autoriza a exploração

do jogo a dinheiro. Nesta etapa, serão apresentadas, ainda, as possíveis despesas decorrentes da autorização do jogo a dinheiro.

Por último, serão organizados critérios financeiros obtidos a partir dos capítulos precedentes elaborados no estudo.

A conclusão da pesquisa se destina, pois, a orientar e chamar a atenção dos setores públicos para as despesas e ingressos possíveis e decorrentes de uma regulamentação dos jogos de azar. A partir daí a contribuição que propomos é fixar critérios financeiros que informem a tomada de decisão sobre políticas públicas, decorrentes da passagem do mecanismo punitivo para o regulamentar sobre a exploração do jogo de azar no Brasil.

6 CONCLUSÃO

Resgatando as premissas iniciais do presente trabalho, pode-se afirmar que o cenário da regulamentação nacional dos jogos de azar é incerto. Existem algumas vias de legalização que tramitam no Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal. Mas até o fechamento do presente trabalho, não há definição, muito porque a legalização dos jogos de azar (e de jogo a dinheiro) passa por um aspecto moral negativo de parte da sociedade. E isso, embora tenha sido evidenciado no trabalho, não é um ponto de discussão dentro da análise empreendida.

Como visto, no Capítulo 2, existem modalidades de jogo a dinheiro cuja exploração é autorizada e que possuem regimes de arrecadação diferentes. Veja-se:

- a) a exploração eminentemente direta do Estado sobre as loterias (e esta exploração pode ser pulverizada entre os entes da Federação, conforme decidido pelo STF), à exceção da “Lotex”, cujo produto da arrecadação além de destinado à seguridade social, também é alocado noutros setores;
- b) a exploração de apostas esportivas por quotas fixas, doutro lado, podem ser exploradas diretamente por particulares, desde que autorizados pelo Ministério da Economia (então Ministério da Fazenda). Os destinos de arrecadação, contudo, seguem a lógica das loterias federais analisadas;
- c) a exploração de apostas turfísticas conta com a exploração de entidades turfísticas, e possuem uma contribuição própria revertida à Comissão que regula tais atividades e que destina a arrecadação ao setor equino, a entidades turfísticas com baixa movimentação, entre outros; e
- d) os sorteios televisivos explorados por empresas de rádio e televisão se sujeitam a uma taxa específica decorrente da autorização da atividade.

No Capítulo 3, as jurisdições foram estudadas pelos seguintes critérios: **(i)** histórico regulatório; **(ii)** modelo de regulação do jogo; e **(iii)** mecanismos de arrecadação. Os modelos analisados foram Macau, Portugal e Estado de Nevada, e, em relação aos quais foram obtidas as seguintes conclusões:

- a) o jogo a dinheiro em Macau é atividade reservada ao Estado, que o autoriza mediante concessão e concurso público, tendo como autoridade regulatória, fiscalizadora e controladora vinculada à Secretaria para a Economia e Finanças. A tributação incide sobre a receita bruta das concessionárias, e uma parte da arrecadação (na forma das contribuições especiais) tem destinação ao

desenvolvimento, promoção e estudantil em setores culturais, acadêmicos, educativos, sociais, bem como ao desenvolvimento urbano e turístico, e à seguridade social. Além disso, condiciona a sua exploração, por meio de contrato de concessões, ao pagamento de retribuições;

- b) o jogo a dinheiro em Portugal também é atividade reservada ao Estado. Porém, existem regimes de exploração diversos: **(i)** regime de concessão para os jogos de azar territoriais e bingo; **(ii)** exploração direta pelo Estado no caso dos jogos sociais; e **(iii)** licenciamento no caso dos jogos *online*. No caso do jogo territorial, a base de cálculo é o capital de giro inicial (1ª parcela), e a receita bruta (2ª parcela), com alíquotas que variam de acordo com a localidade, sendo o produto da arrecadação destinado ao turismo. No caso do jogo *online*, a base de cálculo é a receita bruta com alíquotas fixas, sendo o produto da destinação ligado ao turismo, desporto, cultura, segurança, saúde, auxílio dos adictos e custos de conformidade. Há previsão de pagamento de contrapartidas (em pecúnia ou não) para os cassinos, seguindo a lógica de Macau; e
- c) o jogo a dinheiro no Estado de Nevada não é atividade reservada estatal, e tem como regime de exploração, pela iniciativa privada, por meio de licenças, divididas entre: **(i)** restritas; e **(ii)** não restritas (estas últimas divididas entre Grupo 1 e Grupo 2). Tributa-se faixas da receita bruta, com alíquotas progressivas, e permitindo-se deduções restritas da base de cálculo, incidindo apenas para entidades que possuem licenças não restritas. Existem tributos fixos (ou taxas) que são divididos pela quantidade de jogos, além de tributos complementares sobre atividade ligadas aos jogos de azar (como o entretenimento).

O Capítulo 4 evidenciou, a partir de uma análise doutrinária, que a tributação enquanto mecanismo regulatório sobre o consumo dos jogos de azar necessita ser:

- a) relevada como instrumento de inibição de comportamentos, seja porque a demanda pode ser “inelástica”, seja porque as externalidades negativas podem ser “exportadas” para outras jurisdições;
- b) calibrada para não acirrar o mercado paralelo, não gerar efeitos regressivos e não gerar ou aumentar diferenças concorrenciais;
- c) utilizada como uma alternativa de geração de receitas públicas, que podem ser revertidas ao setor turístico, à seguridade social, ao setor de infraestrutura, ao

desenvolvimento regional e às próprias despesas decorrentes da autorização dos jogos de azar.

Afora a tributação, verificou-se que nas jurisdições, que possuem regimes de concessão e/ou autorização pública, exigem contrapartidas periódicas enquanto remuneração do contrato com a Administração Pública, constituindo incremento aos orçamentos públicos.

Ainda dentro da análise do Capítulo 4, as possíveis externalidades, que refletem despesas públicas com o jogo, seriam as seguintes: **(i)** despesas criminais; **(ii)** despesas de saúde pública (atrelada à psicologia); **(iii)** despesas ligadas à falta de crédito dos jogadores; e **(iv)** despesas ligadas à falta de produtividade laboral de jogadores patológicos.

O Capítulo 5, conjugando as conclusões dos capítulos precedentes, chegou às seguintes constatações em relação à exploração dos jogos de azar no Brasil:

- a) há uma decisão política, que, inclusive, é pautada valores morais sustentados por parte da sociedade, que permeará a passagem das atividades para o campo do Direito Penal, para o campo regulatório do Direito Financeiro - muito embora não se negue que ambos coexistam, inclusive sem qualquer autorização para a exploração do jogo no Brasil;
- b) as atividades dos jogos de azar, se legalizadas, estariam sujeitas ao ISS, seja porque há um item específico na lista da Lei Complementar n. 116/2003, seja porque o STF entende que as apostas estão dentro do figurino do conceito constitucional de serviço;
- c) os jogos de azar também estariam dentro do âmbito de incidência da contribuição social, por conta de autorização constitucional, previsto no artigo 195, inciso III, da Constituição Federal;
- d) sugere-se, contudo, a instituição de uma CIDE, com alíquota baixa, adotando como critério a “referibilidade”, pois o produto da arrecadação pode ser destinado às despesas públicas decorrentes da autorização das atividades, ao desenvolvimento do turismo e ao próprio desenvolvimento regional;
- e) a depender da modalidade do jogo a dinheiro a ser explorado e da maneira pelas qual ela for explorada, haveria a possibilidade de **(i)** criação de taxas; **(ii)** instituição de contrapartidas para remunerar contratos públicos; e **(iii)** reversão direta ao orçamento público de parte da arrecadação (como ocorre com algumas modalidades);
- f) com autorização, é possível prever despesas com gastos administrativos, fiscalizatórios e de pessoal, além de despesas decorrentes das próprias

externalidades da autorização para exploração do jogo, que devem estar alinhadas com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reportando-se às perguntas inicialmente colocadas na Introdução, as respostas do presente trabalho são as seguintes:

- a) os mecanismos de arrecadação com a regulação dos jogos de azar são o imposto; a contribuição social; a CIDE; a taxa; a contrapartida pelo contrato público; e a arrecadação direta com a atividade;
- b) as despesas públicas resultantes da regulação do jogo seriam: **(i)** despesas criminais; **(ii)** despesas de saúde pública (atrelada à psicologia); **(iii)** despesas ligadas à falta de crédito dos jogadores; e **(iv)** despesas ligadas à falta de produtividade laboral de jogadores patológicos – muito embora não se negue que elas existam inclusive por conta do jogo ilegal e pelo próprio efeito da “exportação” de externalidades de outras jurisdições onde o jogo é legalizado. Prevê-se despesas decorrentes da criação ou ampliação da competência de um órgão regulador e fiscalizador sobre tais atividades; e
- c) a partir dos critérios financeiros eleitos pelo trabalho, sugere-se a instituição de uma CIDE, pautando-se pelo critério da referibilidade. Isso muito embora não se negue que haveria autorização constitucional para a incidência de uma contribuição social; e autorização legal para a incidência do ISS.

Dito isso, espera-se que o Poder Público possa se pautar com as contribuições, sugestões e debates aqui travados, para, a partir de legalização dos jogos de azar, colocá-las em prática.

Ou, pelo menos, espera-se que o presente trabalho possa fomentar e embasar as discussões acadêmicas sobre tais atividades, que, ainda, revelam-se incipientes.

Talvez com o presente trabalho possa-se abrir um campo de debate no Direito Financeiro e Tributário para tributar atividades que ainda se encontram marginalizadas no orçamento público. A ver.

REFERÊNCIAS

ABREU RIBEIRO, Gustavo Sampaio de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 2, p. 625-650, jul./dez. 2012.

ALIKHAN, Husna; HARRIS, Becky. Part II: Nevada over 60 years regulating gambling – a Jurisdictional Overview. **Gaming Law Review**, Nova York, v. 24, n. 1, p. 735-751, 2020a. Disponível em: <<https://doi.org/10.1089/blr2.2020.2411>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ALIKHAN, Husna; HARRIS, Becky. Part III: Nevada over 60 years regulating gambling – a Jurisdictional Overview. **Gaming Law Review**, Nova York, v. 24, n. 1, p. 16-41, 2020b. Disponível em: <<https://doi.org/10.1089/blr2.2020.2411>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ANDRADE, Paulo Roberto. **Tributação de Atos Ilícitos e Inválidos**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

AVI-YOHNAH, Reuven S. Taxation as Regulation: Carbon Tax, Health Care Tax, Bank Tax and Other Regulatory Taxes. **Public Law and Legal Theory Working Paper Series**, Ann Arbor, n. 216, p. 1-10, Aug. 2010.

BASTOS, Frederico Silva; SILVEIRA, João Vitor Kanufre Xavier da. Tributação sobre o pecado, moldura regulatória brasileira e desenvolvimento: uma breve análise do projeto de lei n. 186/2014. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo: IBDT, ano 37, n. 42, p. 241-266, jul./dez. 2019.

BARBOSA, Rui. O jogo. In: **Biblioteca internacional de obras céleres**. 1928. v. 22.

BENATE, Antonio Paulo. **Dos jogos que especulam com o acaso**: contribuição à história do “jogo de azar” no Brasil (1890-1950). 2002. 220 f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 442, de 21 de março de 1991. Revoga os dispositivos legais que menciona, referentes à prática do “jogo do bicho”. **Diário [do] Congresso Nacional**, Brasília, DF, 01 maio 1991a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15460>>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 847/1890, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 dez. 1890. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.984/2013, de 8 de abril de 2013. Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 abr. 2013b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm#art68>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016. Aprova a tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi-1.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 204/1967, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688/1941, de 1 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 87/2015, de 16 de abril de 2015. Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 abr. 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc87.htm>. Acesso em: 15 maio.2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 116/2013, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 ago. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 58 maio 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar.

1964a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.506/1964, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 1964b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4506.htm#art14>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.768/1971, de 20 de dezembro de 1971. Abre a legislação sobre distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda, estabelece normas de proteção à poupança popular, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5768.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 7.291/1984, de 19 de dezembro 1984. Dispõe sobre as atividades da equídeocultura no País, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7291.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 8.212/1991, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.672/1993, de 06 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8672.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 8.987/1995, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.615/1998, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 mar. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm#art96>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 9.981/2000, de 14 de julho de 2000. Altera dispositivos da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm#art2>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406/2002, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.941/2009, de 27 de maio de 2009. Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários; concede remissão nos casos em que especifica; institui regime tributário de transição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm#art56>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.983/2009, de 16 de julho de 2009. Revoga o art. 60 do Decreto-Lei no 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei de Contravenções Penais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11983.htm#art1>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 13.155/2015, de 4 de agosto de 2015. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEX; altera as Leis nº 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 ago. 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113155.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.756/2018, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 14.027/2020, de 20 de julho de 2020. Altera a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para estabelecer regras acerca da distribuição gratuita de prêmios mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, realizada por concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão ou por organizações da sociedade civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jul. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14027.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 168/2004, 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 fev. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm#art8>. Acesso em 14 maio 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 841/2018, de 31 de julho de 2018. Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 ago. 2018b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv846.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 923/2020, de 02 de março de 2020. Altera a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, que dispõe sobre a distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda, e estabelece normas de proteção à poupança popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 mar. 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv923.htm#art1>. Acesso em 14 maio 2020.

BRASIL. Receita Federal. **Arrecadação de tributos federais 2019/2020**. 2020c. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/regimes-e-controles-especiais/arrecacao-de-tributos-federais-2019-2020>> Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Projeto Lei nº 186/2014, de 22 de maio de 2014. Dispõe sobre a exploração de jogos de azar em todo o território nacional. **Diário [do] Senado Federal**, Brasília, DF, 22 maio 2014. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117805>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

BUARQUE, C. Homenagem ao Malandro. In: *Ópera do Malandro*. Manaus: Polygram, p1979. 1 CD, digital, estéreo.

CABOT, Anthony N.; CHRISTIANSEN, Eugene Martin; ZOU, Beverly. Tale of Two Cities: Las Vegas and Atlantic City. **Gaming Law Review and Economics**, Nova York, v. 20, n. 9, p. 718-742, 2016.

CALIENDO, Paulo. **Tributação e saúde: o caso dos refrigerantes e bebidas açucaradas**. São Paulo: FGV Direito, 2019.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO, Simone Villas Boas de *et al.* Frequência de jogo patológico entre farmacodependentes em tratamento. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 217-222, 2005.

CECCHI, Ana Victoria. Esfera pública y juegos de azar: del meeting contra el juego al allanamiento de domicilio privado. Prensa, parlamento y policia em Buenos Aires (1901-1902).

Cuadernos de Antropología Social, Argentina, Universidad de Buenos Aires, n. 32, p. 169-194, 2010.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Perspectivas econômicas da América Latina**. França, 2009.

CONSULTÓRIO JURÍDICO (CONJUR). **Estados também podem explorar serviço de loterias, decide STF**. Voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, nas ADPFs 493 e 492 e ADI 4.986. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/gm-uniao-monopolio-exploracao-loterias.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2020.

DEPOLO, Ron; PINGLE, Mark. Nevada Gaming: Revenue and Taxes (1945-95). **Journal of Gambling Studies**, local, Nova York, v. 13, p. 49-67, 1997.

DIREÇÃO DE INSPEÇÃO E COORDENAÇÃO DE JOGOS (DICJ). **História da indústria de jogos de Macau**. Disponível em: <<http://www.dicj.gov.mo/web/pt/history/index.html>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **O jogador (do diário de um jovem)**. Tradução de Roberto Gomes. Porto Alegre: L&PM Pocket, 1869.

DREXLER, J. Pongamos que hablo de Martinez. In: Salvavidas de Hielo. Madri: Warner Music Spain, S.L, p2017. 1 CD, digital, estéreo.

ELLIOTT, Erin; VERMEYS, Sonia Church. Nevada. **The Gambling Law Review**, Londres, Londres, v. 4, p. 287-381, 2019.

FAISS, Robert D.; GEMIGNANI, Gregory R. Nevada Gaming Licensing: Qualifications, Standards and Procedures. In: Schwartz, D. (Ed.). **Center for Gaming Research Occasional Paper Series**, Paper 1, p.1 1-16, 2011.

FLEISCHER, Victor. Curb Your Enthusiasm for Pigovian Taxes. **Vanderbilt Law Review**, Nashville, 1673, v. 68, n. 6, p. 1673-1713, nov. 2015.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: M. Fontes, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. 36. ed. Petrópolis: Vozes. 2007.

G1. **“Pacto com o diabo”, reclama Damares em reunião ao ouvir ministro do Turismo defender cassinos**. Brasília, 22 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/pacto-com-o-diabo-reclama-damares-em-reuniao-ao-ouvir-ministro-do-turismo-defender-cassinos.ghml>>. Acesso em: 29 out. 2020.

GODINHO, Jorge. **Direito do jogo**. Macau: Fundação Rui Cunha, 2016. v. 1.

GU, Xinhua; GUOQIANG, Li; CHI SEN SIU, Ricardo. Casino Taxation in Tourism Resorts. **Gaming Law Review And Economics**, Londres, v. 16, n. 5, p., 2012.

HINES JR., James R. Taxing Consumption and Other Sins. **Journal of Economics Perspectives**, Michigan, v. 21, n. 1, 49-68, Winter 2007.

HOFFER, Adam J; SHUGART II, William F.; THOMAS, Michael David. Sin Taxes and Sindustry Revenue, Paternalism, and Political Interest. **Independet Review**, Oakland, p. 47-64, June, 2014.

HUIZINGA, Johan. **Homo Ludens**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

JOHNSON, Cathy M.; MEIER, Kenneth J. The Wages of Sin: Taxing America's Legal Vices. **The Western Political Quarterly**, Salt Lake City, University of Utah, v. 43, n. 3, p. 577-595, Sept. 1990.

JORNAL DO SENADO. Por “moral e bons costumes”, há 70 anos Dutra acabava com cassinos. Brasília, 15 fev. 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528198/Arquivo_S_15_fevereiro_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25/05/2020.

LA REPUBBLICA. Quando le manette entrano in campo dallo scandalo del 1927 a Calciopoli. 01 jun. 2011. Disponível em: <https://www.repubblica.it/sport/calcio/2011/06/01/news/storia_calcio_scommesse-17055257/>. Acesso em: 13 jul. 2020.

LORENZI, Peter. Sin Taxes. Social Science and Public Policy. **Society**, LORENZI, Peter. Sin Taxes. Social Science and Public Policy. Society, New Brunswick, v. 41, p. 59-65, Springer Verlag, 2004.

LYON, Andrew B; SCHWAB, Robert M. Consumption taxes in a life-cycle framework: are sin taxes regressive? **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge: Mit Press , v. 87, p. 389-406, 1995..

MACAU. Lei básica da região administrativa especial de Macau da República Popular da China. Disponível em: <<http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-BASICA-1993.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MACAU. Lei nº 16/2001. Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino. 19 set. 2001. Disponível em: <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/lei_01_016.html#:~:text=explora%C3%A7%C3%A3o%20do%20jogo.-,2.,m%C3%AAs%20seguinte%20a%20que%20respeitar>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MACAU. Lei nº 12/87/M. Regula as concessões para a exploração de lotarias instantâneas. Revoga o Decreto-Lei n.º 76/84/M, de 14 de Julho. 17 ago. 1987. Disponível em: <<https://bo.io.gov.mo/bo/i/87/33/lei12.asp>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MACAU. Lei nº 3/90/M. Estabelece os princípios gerais a observar nas concessões de obras públicas e de serviços públicos. 14 maio 1990. Disponível em: <<https://bo.io.gov.mo/bo/i/90/20/lei03.asp>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MACAUHUB. Macau arrecadou mais de US\$ 13 milhões em impostos diretos sobre o jogo em 2018. Macau, 21 fev. 2019. Disponível em: <<https://macauhub.com.mo/pt/2019/02/21/pt->>

macau-arrecadou-mais-de-us-13-mil-milhoes-em-impostos-directo s-sobre-o-jogo-em-2018>. Acesso em: 28 jul. 2020.

MAGALHÃES, Felipe Santos. **Ganhou leva...do vale o impresso ao vale o escrito: uma história social do jogo do bicho no rio de janeiro (1890-1960)**. 2005. 186 f. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

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

MARTINS, António. Casino Taxation in Portugal: The Supreme Court and Autonomous Taxes. **Gaming Law Review and Economics**, Londres, v. 17, n. 3, p. 195-203, 2013.

MATTOON, Richard H. Sin Taxes: The sobering fiscal reality. **Chicago Fed Letter**, Chicago: The Federal Reserve Bank of Chicago, n. 339, 2015. Disponível em: <<https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2015/339>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 13-25, out. 2011.

NEVADA GAMING CONTROL BOARD. **Nevada Gaming Abstract 2019**. 2019. Disponível em: <<https://gaming.nv.gov/index.aspx?page=144>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

O GLOBO. **Prisão por vadiagem**: a falsa idéia da eficiência policial. 15 dez. 1975. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/3/art20190312-10.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2020.

O JOGO DO BICHO. Disponível em: <https://www.ojogodobicho.com/deu_no_poste.htm>. Acesso em: 14 jun. 2020.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araújo. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 42, n. 3, p.542-549, 2008.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVA, Maria Teresa Araujo; SILVEIRA, Dartiu Xavier da. Estudo de Validade da escala South Oaks Gambling Screen junto a grupos distintos de jogadores brasileiros. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 170-176, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso do direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Indagação sobre os limites da ação do Estado**. São Paulo: Thomson Reuters: Revista dos Tribunais, 2015.

PEIXOTO, João Paulo; RENTO, Altina. Subsídios de análise de tributação do jogo em Portugal. **Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 1-26, 2016.

PESSANHA, Luís. Gaming Taxation in Macau. **Gaming Law Review And Economics**, Londres, v. 12, n. 4, p. 344-348, 2008.

PETKANTICHIN, Valentin. **The pitfalls of so-called “sin” taxation**. Institut économique Molinari Disponível em: <<https://www.institutmolinari.org/2014/01/30/the-pitfalls-of-so-called-sin-taxation/>>. Acesso em: 03 set. 2020.

PHILANDER, Kahlil S. A Normative Analysis of Gambling Tax Policy. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, Las Vegas, v. 17, n. 2, p. 17-26, 2013.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 422, de 2 de dezembro de 1989. Lei do jogo. 1 jan. 1990. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/117121504/202008241418/73638661/exportPdf/maximized/1/cacheLevelPage?rp=diploma>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 66/2015, de 27 de abril de 2015. Aprova o regime jurídico dos jogos e apostas online. 27 abr. 2015. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/130791253/202008290100/73805093/diplomaPagination/diploma/5?did=67110669&filter=Filtrar>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PORTUGAL. Decreto Regulamentar n. 29/88, de 18 de julho de 1988. Estabelece as condições a exigir às entidades que pretendam concorrer à concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar nas zonas de jogo de Espinho e Póvoa de Varzim. 3 ago. 1988. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/378087/details/maximized?jp=true>>. Acesso em 24 set. 2020.

PORTUGAL. **Atividades do jogo em Portugal**: em casino, sala de máquinas e de bingo. Disponível em: <https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/estatisticas/4T_Estat%c3%adstica_2019.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n. SA22019012301037/14. Relator: Casimiro Gonçalves. 23 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b86cf5f8bf18a66980258390005288e8?OpenDocument&ExpandSection=1>>. Acesso em: 23 set. 2020.

POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una Teoria del Fomento en el Derecho Administrativo. *Revista de Estudios Políticos* 48, Madri, p. 41-54. 1949.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. **A contravenção penal de vadiagem no Rio de Janeiro (1900-1940)**: legalismo e prevencionismo nas decisões penais. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=df05dec7f743ab80>>. Acesso em: 14 maio 2020.

RAMA, Paula Cristina Azambuja. **Os jogos de sorte e azar em Portugal**: o caso concreto dos jogos online e a sua regulação. 2016. 69 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.

ROSE, Nelson. A Tale of Two Cities, Macau and Las Vegas. **Gaming Law Review And Economics**, Londres, v. 17, n. 6, p. 393-403, 2013.

RUBINSTEIN, Flávio. A repartição de competência tributárias no Brasil. In: VASCONCELLOS, Roberto França de. **Política fiscal**. 2. ed. São Paulo: FGV, p. 265-318, 2016.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CANADO, Vanessa Rahal. Direito tributário e financeiro: resgatando o conceito de tributo e resgatando o controle de destinação. In: VASCONCELLOS, Roberto França de. **Política fiscal**. 2. ed. São Paulo: FGV, p. 321-342, 2016.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; PISCITELLI, Tathiane dos Santos; MASCITTO, Andréa. Tributação, responsabilidade fiscal e desenvolvimento: direito à transparência. **Estudo sobre a destinação da CPMF e da CIDE-Combustíveis**, São Paulo: FGV, v. 5, n. 1, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Contribuição ao estudo do regime jurídico das Normas Tributárias Indutoras como instrumento de intervenção sobre o domínio econômico**. São Paulo: USP, 2002.

SILVA, Sérgio Manuel Moreira da Silva. **Os rendimentos do jogo e do fisco**. 2014. 110 f. Dissertação (Mestrado em Fiscalidade) – Programa de Pós-Graduação em Fiscalidade, Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, Universidade do Algarve, Algarve, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 563**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5618287>>. Acesso em: 22 out. 2020a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário 634.764/RJ**. Relator(a): Ministro Gilmar Mendes. Publicação em: 01 jul. 2020b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário 966177/RG**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgado em: 03 nov. 2016. Publicação em: 21 nov. 2016.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América a questão do outro**. São Paulo: M. Fontes, 1983.

VASQUES, Sérgio. **Os Impostos do pecado**: o álcool, o tabaco, o jogo e o fisco. Coimbra: Almedina, 1999.

APÊNDICE

1 – Tramitação do PL nº 442/1991

Apresentaremos, aqui, o Projeto de Lei nº 442/1991, de autoria do Deputado Renato Vianna (PMDB), na forma do parecer e Substitutivo, de lavra do Deputado Guilherme Mussi, aprovado perante a “Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 442, de 1991, do Sr. Renato Vianna, e apensados, para estabelecer Marco Regulatório dos Jogos no Brasil (PL044291).”.⁵⁴⁶

Serão traçados, a seguir, os principais marcos da tramitação do projeto (que já dura mais de 18 anos), bem como as suas principais regras, com vistas à formulação de um marco legal para a regulação dos jogos. E, após, identificaremos as regras do PL, para facilitar a análise sobre os principais mecanismos jurídicos e financeiros da proposta.

1.1 – Histórico de Tramitação do PL nº 442/1991

Em março de 1991, foi apresentado o PL nº 442/1991, com o objetivo de revogar os artigos 58 e seu parágrafo único do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei de Contravenções Penais), e 58, §1º, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, e §2º, do Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944 (Lei que dispõe sobre o serviço de loterias).⁵⁴⁷ Tal projeto é de relatoria do então deputado Renato Vianna.

---

⁵⁴⁶ BRASIL, 1991.

⁵⁴⁷ “Art. 58. Explorar ou realizar a loteria denominada jogo do bicho, ou praticar qualquer ato relativo à sua realização ou exploração:

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

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

Art. 58. Realizar o denominado “jogo do bicho”, em que um dos participantes, considerado comprador ou ponto, entrega certa quantia com a indicação de combinações de algarismos ou nome de animais, a que correspondem números, ao outro participante, considerado o vendedor ou banqueiro, que se obriga mediante qualquer sorteio ao pagamento de prêmios em dinheiro.

Penas: de seis (6) meses a um (1) ano de prisão simples e multa de dez mil cruzeiros (Cr\$ 10.000,00) a cinquenta mil cruzeiros (Cr\$ 50.000,00) ao vendedor ou banqueiro, e de quarenta (40) a trinta (30) dias de prisão celular ou multa de duzentos cruzeiros (Cr\$ 200,00) a quinhentos cruzeiros (Cr\$ 500,00) ao comprador ou ponto. (Vide Lei nº 1.508, de 1951)

§ 1º Incurrerão nas penas estabelecidas para vendedores ou banqueiros: (Vide Lei nº 1.508, de 1951)

a) os que servirem de intermediários na efetuação do jogo; (Vide Lei nº 1.508, de 1951)

b) os que transportarem, conduzirem, possuírem, tiverem sob sua guarda ou poder, fabricarem, darem, cederem, trocarem, guardarem em qualquer parte, listas com indicações do jogo ou material próprio para a contravenção, bem como de qualquer forma contribuir para a sua confecção, utilização, curso ou emprêgo, seja qual for a sua espécie ou quantidade; (Vide Lei nº 1.508, de 1951)

c) os que procederem à apuração de listas ou à organização de mapas relativos ao movimento do jogo; (Vide Lei nº 1.508, de 1951).

Os dispositivos que seriam revogados tratam da proibição e da prescrição de pena punitiva para a exploração do jogo do bicho e seus agentes. Ou seja, em um primeiro momento, o PL jamais previu alguma medida compensatória ou alguma regulamentação para exploração dos jogos de azar em território nacional.

Chama atenção ainda que a justificção do PL leva em consideração, basicamente, os seguintes aspectos:

- a) as raízes históricas do jogo do bicho justificariam a legalização, pois a atividade sempre nutriu a “simpatia da sociedade”;
- b) a necessidade de regulamentação e canalização dos benefícios do jogo para obras sociais (a exemplo dos jogos tutelados pelo Estado);
- c) a possibilidade de tributar o jogo, inclusive com o produto de sua atividade ser tributada pela Previdência Social;
- d) os males sociais estariam atrelados à própria ilicitude do jogo (uma decorrência da clandestinidade);
- e) a prática do jogo, em si, não causaria lesão ao Estado; e
- f) a ineficiência da força policial na repressão do jogo, bem como necessidade de concentração dos esforços sobre outras atividades criminais.

Ato contínuo, em 1º de setembro de 1993, foi apresentado Parecer do Relator, Dep. Dercio Knop, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), entendendo pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do PL, bem como pelos PL nº 1101/1991, PL nº 1176/1991 e PL nº 1212/1991, apensados, com Substitutivo.

Em 1995, após deliberação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, foi determinado o apensamento dos PL nº 1101/1991⁵⁴⁸, PL nº 1176/1991⁵⁴⁹ e PL nº 1212/1991.⁵⁵⁰ Em ato subsequente, foi deferido o encaminhamento do PL nº 442/1991 para a Comissão Especial, referente aos Jogos e a Regulamentação dos Cassinos no Brasil. Porém tal requerimento foi tornado sem efeito em 14 de dezembro de 1995.

---

d) os que por qualquer modo promoverem ou facilitarem a realização do jogo. (Vide Lei nº 1.508, de 1951)
 § 2º Consideram-se idôneos para a prova do ato contravençional quaisquer listas com indicações claras ou disfarçadas, uma vez que a perícia revele se destinarem à perpetração do jogo do bicho. (Vide Lei nº 1.508, de 1951).

⁵⁴⁸ Dispõe sobre a criação do jogo do bicho e altera a Lei de Contravenções Penais.

⁵⁴⁹ Revoga dispositivo da Lei Contravenções Penais.

⁵⁵⁰ Dispõe sobre a concessão do Jogo do Bicho.

Após passados mais de 10 (dez) anos sem movimentação relevante, em 03 de março de 2008, o Plenário determinou o apensamento do PL nº 2826/2008, que dispõe sobre “legalização de cassinos, hotéis-cassinos e outro, no Brasil”.

Em 24 de março de 2015, o Plenário recebeu requerimento, requerendo a criação de Comissão Especial para debater o PL nº 442 e seus apensados, a respeito da legalização dos jogos no Brasil. A criação da referida Comissão se justificou no fato de a matéria ser afeta a mais de três comissões, notadamente: (i) a Comissão do Esporte; (ii) a Comissão de Turismo; (iii) a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviços Público; e (iv) a Comissão de Finanças e Tributação.

Em 21/05/2015, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, determinou o apensamento do PL nº 1471/2015 (que também tratava da exploração dos jogos de azar e revoga os mesmos objetivos, objeto do PL nº 442/1991). Ato subsequente, no mesmo exercício de 2015, novo apensamento foi determinado dessa vez do PL nº 2903/2015, que dispõe sobre a exploração de jogos fortuna em todo o território nacional.

Em 24 de setembro de 2015, o Plenário, finalmente, constituiu a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 442/1991. No andamento da tramitação, é mencionado o apensamento e o recebimento dos PL nº 1101/1991; PL nº 1176/1991, PL nº 1212/1991, PL nº 2826/2008, PL nº 6020/2009⁵⁵¹, PL nº 6405/2009⁵⁵², PL nº 4062/2012⁵⁵³, PL nº 1471/2015⁵⁵⁴, PL nº 2903/2015⁵⁵⁵, PL nº 3090/2015⁵⁵⁶, PL nº 3096/2015⁵⁵⁷, PL nº 3420/2015⁵⁵⁸ e PL nº 3554/2015.⁵⁵⁹

O que se seguiu, a partir de 2015, foram diversos requerimentos de Audiência Pública com oitiva de entidades ligadas ao jogo, agentes e autoridades (como o Secretário da Receita Federal do Brasil).

---

⁵⁵¹ Dispõe sobre a prática dos jogos de azar.

⁵⁵² Institui a Loteria Municipal nos moldes do jogo do bicho.

⁵⁵³ Legaliza o funcionamento dos cassinos em *resorts*.

⁵⁵⁴ Dispõe sobre a exploração dos jogos de azar e revoga os dispositivos pertinentes à proibição dos jogos de azar.

⁵⁵⁵ Dispõe sobre a exploração dos jogos de fortuna em território nacional.

⁵⁵⁶ Dispõe sobre a exploração da atividade de cassino, e criação de COFINS, devida decorrência da exploração da atividade de cassino.

⁵⁵⁷ Dispõe sobre a política pública voltada para Municípios integrantes do semiárido ou de Núcleos de Desertificação, autorizando a exploração excepcional de jogos de azar em cassinos.

⁵⁵⁸ Dispõe sobre a exploração de loterias, em todas as modalidades.

⁵⁵⁹ Dispõe sobre a exploração das atividades de cassino em regiões de menor índice de desenvolvimento humano e com potencial de exploração turístico a ser desenvolvido.

Em 21 de junho de 2016, foi apresentado Parecer do Relator, Deputado Guilherme Mussi, “pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária”, e pela aprovação dos PL apensados e mencionados anteriormente, bem como do PL nº 3815/2015⁵⁶⁰ e PL nº 4065/2015,⁵⁶¹ com substitutivo.

Em 10 de agosto de 2016, novo Parecer foi apresentado, com praticamente o mesmo desfecho do primeiro, à exceção da rejeição do PL nº 5782/2016, e da manifestação pela “não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou das despesas pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária”.

Em 30 de agosto de 2016, foi apresentado e aprovado pela Comissão Especial o Parecer definitivo, contemplando todos os pontos abordados nas discussões da referida comissão.⁵⁶² Passemos, então, à descrição das principais regras apresentadas no Substitutivo.⁵⁶³

1.2 – As regras do PL nº 442/1991

O artigo 2º do PL autoriza a exploração de jogos de fortuna em todo o território nacional, avocando o estatuto de “instrumento de desenvolvimento social e econômico”. Essa intenção do legislador em transformar o jogo em um vetor de desenvolvimento é colocada no artigo 13, incisos II, III, e V, ao eleger os princípios da função social da propriedade, da

---

⁵⁶⁰ Dispõe sobre a exploração de loterias.

⁵⁶¹ Dispõe sobre a exploração das atividades de cassinos em regiões brasileiras de menor índice de desenvolvimento humano municipal.

⁵⁶² Vale destacar que, embora não constem no histórico de tramitação, a página oficial da Câmara dos Deputados indica mais alguns projetos de lei posteriores à aprovação do parecer, são eles:

- a. PL nº 8972/2017, que revoga do Decreto-Lei nº 9215, de 30 de abril de 1946, que proíbe a exploração dos jogos de azar em todo território nacional;
- b. PL nº 9192/2017, que dispõe sobre a exploração das atividades sobre a exploração das atividades de cassino em terra indígenas por grupos tributais ou comunidades indígenas;
- c. PL nº 5782/2016, que dispõe acerca do Decreto-Lei nº 9215/1946, e trata da impossibilidade de legalização da exploração de jogos de azar em todo território nacional; e
- d. PL nº 9.711/2018, que dispõe sobre a proibição de jogos de azar através de participações de ligações telefônicas às emissoras de TV.

⁵⁶³ O PL modifica o artigo 9º da Lei nº 9.613/1998, o artigo 84 da Lei nº 8.134/1994, o artigo 12 do Decreto-Lei nº 1.598/1977, o artigo 10 da Lei nº 10.833/2003, o artigo 8º da Lei nº 10.637/2002, o artigo 9º da Lei nº 1.865/2013, os artigos 8º, 9º, 14 e 27 da Lei nº 7.291/1984, o artigo 56 da Lei nº 11.941/2009, o artigo 3º, inciso I e III, da Lei nº 12.869/2013; e revoga o artigo 50 a 58, do Decreto-Lei nº 3.688/1941, os artigos 1º, 32 e 33 do Decreto-Lei nº 204/1967 e o Decreto-Lei nº 9.215/1946.

repressão ao abuso do poder econômico e da redução das desigualdades regionais, como reitores da exploração do jogo.

A intenção do legislador em criar um ambiente em que o jogo de azar possa propiciar desenvolvimento social e regional é clara quando se analisa os fundamentos e os princípios eleitos para a exploração de tais atividades. Tanto é assim que o parágrafo único do artigo 14 impõe os seguintes deveres para a União (enquanto ente federativo regulamentador da atividade):

- a) estimular a expansão do jogo com atendimento ao interesse público;
- b) adoção de medidas que promovam a competição e que diversifiquem os serviços e incrementem a oferta, propiciando padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;
- c) fortalecimento da regulação pelo Estado;
- d) criação de oportunidade de investimento em ambiente competitivo;
- e) criação de condições para que o desenvolvimento do setor seja compatível com as metas de desenvolvimento social do país; e
- f) subsídios de políticas públicas, voltadas às áreas de educação, saúde, previdência social, segurança pública, proteção ao ludopata (adicto ao jogo) e atenção e cuidado ao idoso.

Quanto à exploração responsável dos jogos de azar, o artigo 3º impõe as seguintes diretrizes para as entidades: (i) assegurar a probabilidade certa; (ii) garantir a aleatoriedade segura; (iii) primar pela objetividade das regras; (iv) dar transparência nas operações do jogo; e (v) assegurar a fortuna: “só será ganhador o jogador a quem aleatoriamente couber a oportunidade efetiva de ganhar.”.

Quanto às regras de regulamentação dos jogos de fortuna, o artigo 5º disciplina que a exploração do jogo se dará pela iniciativa privada, estando submetida à aprovação do Poder Executivo Federal. Vale destacar que o artigo 12 disciplina que os jogos de fortuna serão: (i) os jogos de cassino; (ii) o jogo de bingo; (iii) os jogos lotéricos federais e estaduais; (iv) o jogo do bicho; (v) as apostas de quotas fixas; e (vi) as apostas eletrônicas.⁵⁶⁴

Pela leitura do §1º do artigo 5º, os Estados e o Distrito Federal seriam autorizados a criar, via lei, a instituição incumbida de regulamentar, licenciar e definir a exploração (i) dos

---

⁵⁶⁴ O parágrafo único do artigo 12 estabelece que os jogos serão realizados em estabelecimentos físicos autorizados.

jogos lotéricos estaduais e (ii) do jogo do bicho. E o §2º autorizaria os Municípios a licenciarem a exploração do jogo bingo.

Nada obstante, o §3º do artigo 5º determina que as competências delegadas aos entes federativos estariam sujeitas à regulamentação a ser exercida pelo ente federal, disciplinado no artigo 76. Assim, a União ficaria incumbida, via lei específica, de criar uma agência responsável por regulamentar e fiscalizar os jogos de azar.⁵⁶⁵

Há, então, uma intenção do legislador em concentrar a regulamentação e a fiscalização dos jogos em agência responsável federal. E a fiscalização e a disciplina dos jogos terão foco nos seguintes aspectos, conforme prevê o §3º do artigo 76:

- a) a organização, o funcionamento e as operações das atividades de jogos;
- b) a definição locacional dos jogos;
- c) a auditoria dos exploradores de jogos;
- d) a outorga da licença de funcionamento às empresas que administração do jogo;
- e) a compatibilidade da exploração das atividades de jogos com o incremento da indústria do turismo e com as políticas nacionais ou regionais de desenvolvimento; e
- f) o credenciamento e o controle das entidades nacionais e internacionais responsáveis pela homologação dos serviços de processamento de dados nas atividades de jogos eletrônicos.

A leitura conjunta dos artigos 6º e 7º deixa expressa a concentração nas mãos da União o licenciamento da exploração dos jogos de fortuna, por meio de autorização ou concessão. Nesse sentido, compete à União, em caráter exclusivo, regulamentar os serviços, a implantação e o funcionamento das atividades de jogos de fortuna; licenciar os interessados a explorar tais atividades; e conceder e fiscalizar os serviços, a implantação e o funcionamento das atividades de cassinos.

Aos Estados, como já dito, é delegada a competência de regulamentar, licenciar e explorar o funcionamento do jogo do bicho e da loteria estadual, “cuja exploração já tenha sido licenciada pela União”. Doutro lado, é outorgada a competência concorrente com a União para fiscalizar tais atividades. E, no mesmo sentido, é outorgada a competência aos Municípios para licenciar o funcionamento das casas bingo, e, em caráter concorrente com a União, a competência de fiscalizar tais serviços.

---

⁵⁶⁵ Os jogos de habilidade (como a sinuca e o bilhar) estão fora do espectro do PL n. 442/1991, nos termos do artigo 79.

O artigo 8º, §2º, estabelece que as pessoas jurídicas que explorarão os jogos de fortuna no território nacional farão uso de um Sistema de Gestão de Controle (SGC), como medida de controle dos fluxos de apostas e pagamentos de prêmio – tal sistema deverá estar interligado com o da autoridade competente por fiscalizar o jogo. O artigo 21 reforça a obrigatoriedade de instalação do SGC, a fim de que a União e Fisco acompanhem de maneira ininterrupta as apostas e pagamentos de cada modalidade.

Ainda para fins fiscalizatórios, no §3º do artigo 8º, consta a obrigação de remessa ao Poder Executivo Federal de informações sobre os jogadores premiados em valores superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). E o §5º do artigo 8º determina a presença das autoridades fiscalizadoras e tributárias nos estabelecimentos que forem operar com máquinas de jogo e os sistemas eletrônicos *on line*.

O §9º combinado com o §10 do artigo 8º preveem que, do valor correspondente à diferença entre o total das apostas efetuadas e o valor total dos prêmios, 40% (quarenta por cento) serão destinados à empresa proprietária ou titular das máquinas eletrônicas e 60% (sessenta por cento) para o estabelecimento de bingo ou cassino.

O artigo 10º estipula um rol de vedações às empresas licenciadas a explorar jogos de fortuna, ligados ao caráter financeiro das atividades, são elas:

- a) receber empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras oficiais;
- b) receber apostas não pagas em moeda corrente nacional ou via cartão de débito;
- c) ter acesso a benefícios fiscais; e
- d) fazer empréstimos ou financiamentos para aqueles que utilizem seus serviços ou aos apostadores.

Como formas de proteção ao público, o PL propõe um capítulo exclusivo que prescreve o “jogo responsável”, como forma de assegurar a conscientização das atividades, a integridade e segurança. O parágrafo único do artigo 15, inclusive, impõe às empresas a necessidade de elaborar um plano e adotar medidas para informar o público e jogadores sobre o “jogo moderado, não compulsivo e responsável”. Outra medida colocada é a criação de um cadastro com vistas a controlar os ludopatas e, inclusive, impedi-los de ingressar nos estabelecimentos exploradores dos jogos de azar (artigo 16).

O PL também reserva um capítulo próprio para os usuários, estipulando direitos e deveres, plasmados na Constituição da República, tais como: (i) acesso a serviços qualificados; (ii) receber informações adequadas sobre a prestação do serviço; (iii) respeitar os bens da empresa autorizada a explorar os bens; (iv) bem como comunicar às autoridades quaisquer irregularidades que cheguem ao seu conhecimento (artigos 16 e 17).

O Capítulo VII trata das modalidades de jogos de azar, divididas em:

- a) Jogo de cassino: considerado pelo artigo 24 do PL como jogo de fortuna empregado em diversas modalidades (mediante roleta, dado, bolas e cartas), definido em regulamento da União, rateado ou bancado por meio físico ou em máquinas, realizados por empreendimentos hoteleiros, enquanto complexos integrados de lazer (artigo 24 combinado com o artigo 26, §§1º e 2º);
- b) Jogo de bingo: considerado como jogo de sorteios aleatórios de números distribuídos em cartelas impressas ou virtuais, contendo números que após as sucessivas retiradas permitam o atingimento de um conjunto pré-estabelecido para premiação, por um ou mais participantes (artigo 36);
- c) Jogo do bicho: é o sorteio de número, visando a obtenção de prêmio em dinheiro, identificados por qualquer meio de distribuição de números entregues à posse dos jogadores (artigo 46);
- d) Jogos lotéricos: são operações que condicionam a obtenção de prêmio em dinheiro ou bens de outra natureza, após a distribuição de bilhetes, contendo elementos sorteáveis, disponibilizados em qualquer meio (artigo 54). Suas modalidades são: concursos de prognósticos; jogos lotéricos instantâneos; jogos lotéricos convencionais; promoção comercial; e promoção social.
- e) Jogos e apostas on-line: apostas de quota que consistem na realização de apostas divisíveis em quotas fixas relacionadas a eventos esportivos e não esportivos, realizados exclusivamente dentro dos estabelecimentos licenciados ou autorizados; já as apostas eletrônicas seriam todas formas de exploração de jogo disponibilizado em canais comerciais eletrônicos (artigos 61 e 62); e
- f) BR1: jogo eletrônico disponibilizado por monitor de vídeo, exibindo qualquer forma de combinação vencedora, sorteada de maneira independente, de forma a gerar números aleatórios (artigo 65).

Trazidas as definições de cada modalidade do jogo, passa-se à descrição das linhas gerais de cada forma de exploração dessas modalidades.

Em síntese, o artigo 19⁵⁶⁶ prescreve que a pessoa jurídica licenciada, via concessão ou autorização, deverá:

---

⁵⁶⁶ Os §1º do dispositivo também fixa a necessidade de controle e fiscalização dos sócios, diretores e administradores dos estabelecimentos; e o §2º impõe um rol de vedações aos cargos e aos acionistas controladores das pessoas jurídicas exploradoras dos jogos de azar. Destaca-se também a vedação, estabelecida pelo artigo 23, às entidades do sistema financeiro a realizar transação financeira com empresas ou sítios eletrônicos com empresas que não foram devidamente autorizadas para explorar os jogos de azar.

- a) Ser constituída sob as leis brasileiras (com sede e administração em território nacional); e
- b) Possuir capacidade técnica e regularidade fiscal perante todos os entes federativos, bem como possuir idoneidade financeira.

Em relação ao cassino, a atividade seria explorada mediante concessão, na forma de concorrência pública do menor preço e técnica (levando em consideração a experiência da empresa e a capacidade financeira), observadas as regras da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), conforme artigo 25 do PL.

Para tal modalidade, a concessionária deverá fornecer serviços de bar, restaurante, atrações artísticas e culturais, bem como a infraestrutura de transportes, tais como estradas, pontes e estacionamentos. O espaço do cassino seria destinado à exploração do jogo (artigo 26 combinado com o artigo 28, I, II, III e IV, alíneas “f”). E a duração do licenciamento seria de 30 (trinta) anos, renováveis sucessivamente por igual período, desde que respeitados os requisitos previstos em lei (artigo 33).

Na forma dos artigos 27 e 28 do PL⁵⁶⁷, a concessão dos cassinos deverá observar as seguintes regras espaciais:

- a) nos Estados (ou Distrito Federal) com até 15 (quinze) milhões de habitantes, a exploração atividade será concedida a apenas um estabelecimento. A área de piso destinada ao cassino deve corresponder a, no máximo, 35% (trinta e cinco por cento) da área total destinada ao complexo, quando a população for maior do que 5 (cinco) milhões de habitantes; e a, no máximo, 40% (quarenta por cento), quando o número de habitantes for menor do que 5 (cinco) milhões;
- b) nos Estados (ou Distrito Federal) com população entre 15 (quinze) e 25 (vinte e cinco) milhões de habitantes, será concedida a exploração a dois estabelecimentos, de modo que a área destinada ao cassino deverá corresponder a, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) da área total do piso do complexo integrado; e
- c) nos Estados (ou Distrito Federal) com população superior a 25 (vinte e cinco) milhões de habitantes, será concedida a exploração da atividade a três estabelecimentos, de modo que a área destinada ao cassino deverá corresponder a 10% (dez por cento) da área do piso total do complexo integrado.

---

⁵⁶⁷ Os §§ 1º e 2º do artigo 27 veda a concessão de licença para mais de um estabelecimento pertencente a um mesmo grupo econômico por Estado e veda a concessão de mais de 5 (cinco) licenças para o mesmo grupo econômico em todo território nacional.

Como fatores relevantes para a instalação do cassino, a União observará o (i) potencial turístico a ser explorado e fomentado, inclusive, com a melhoria da qualidade do turismo e com o seu “influxo esperado”; (ii) as ações para a promoção do jogo responsável; (iii) a observância das regras de governança; (iv) o comprometimento com a qualidade, eficiência e segurança das operações; (v) o compromisso com a transparência e a introdução de mecanismos de combate a crimes contra a ordem financeira; (vi) a criação de postos de trabalhos, contemplando o nível salarial e os benefícios sociais; (vii) o grau de incorporação de características regionais (cultura, por exemplo); e (viii) o incremento da economia local.

O jogo do bingo⁵⁶⁸ (seja em forma física, seja em forma on-line) poderá ser explorado em caráter permanente em casas especializadas, jôquei clube ou em estádio de futebol (artigo 38), que poderão manter serviços de bar e restaurante, bem como de apresentações artísticas e culturais suplementares ao jogo (artigo 40, parágrafo único). O tempo de exploração será de 20 (vinte) anos, renováveis por igual período.

O PL autoriza também a exploração da atividade por entidades esportivas em estádios com capacidade 15 (quinze mil) torcedores ou em hipódromos de entidade turfística, como forma de incremento à captação de apostas em corridas de cavalos (artigo 39).

Os principais critérios para implantação e licenciamento dos interessados a explorar tais atividades (artigo 38, §2º, c/c artigo 41) são:

- a) área de no mínimo 500 m² (quinhentos metros quadrados) e apresentação de capital social integralizado de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), quando o estabelecimento for localizado em municípios com até 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
- b) área de no mínimo 1000 m² (mil metros quadrados) e apresentação de capital social integralizado de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), quando o estabelecimento for localizado em municípios com população entre 500.000 (quinhentos mil) habitantes e 2.000.000 (dois milhões) de habitantes; e
- c) área de no mínimo de 1.500 m² (mil e quinhentos metros quadrados) e apresentação de capital social integralizado de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), quando localizado em municípios com mais de 2.000.000 (dois milhões) de habitantes.

---

⁵⁶⁸ O bingo beneficente ficara autorizado pelo artigo 80, a ser explorado por entidades filantrópicas, religiosas e por Santas Casas.

Quanto ao jogo do bicho, o estabelecimento explorador seria autorizado por meio de permissão, e o PL permite a autorização de apontadores na venda do jogo (desde que credenciados pelo permissionário), na forma do artigo 46, parágrafo único. Como requisitos, o projeto estabelece, por meio do artigo 47, que a pessoa jurídica apresente capital social integralizado de no mínimo R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), e reserva de recursos para pagamento das obrigações decorrentes da exploração, mediante garantia, no mesmo dia do sorteio do jogo. A autorização para a exploração será concedida por prazo indeterminado.

Como condições para a aposta e pagamento do prêmio, os artigos 49, 50 e 51, dispõem que (i) no comprovante da aposta, deve constar todas as condições da premiação; (ii) o pagamento deverá ser realizado pela licenciada até o primeiro dia útil subsequente à apresentação do bilhete vencedor; e (iii) quando o prêmio por extração não ultrapassar o limite da isenção do imposto de renda, o jogador não necessitará ser identificado.

Por fim, o artigo 53 autoriza também que as empresas licenciadas repartam entre si os riscos das operações, mediante redistribuição de parcela de sua carteira de apostas. Passemos à análise dos jogos lotéricos.

O Serviço Público de Loteria Feral, nos termos do artigo 55, é colocado no âmbito do Ministério da Fazenda (hoje Ministério da Economia), para fins de controle. A execução das Loterias Federais se daria mediante concessão ou diretamente pela Caixa Econômica Federal (artigo 55, §2º).

Já o Serviço Público de Loteria Estadual estaria, pois, no âmbito de “órgãos responsáveis nos Estados e Distrito Federal”, entendida como a instituição do ente federado, que regulamenta, licencia ou explora as modalidades de jogos lotéricos.

A exploração direta, mediante órgão público, autarquia ou empresa pública, só é permitida se o valor do prêmio for repartido a partir da receita de cada concurso (artigo 56, parágrafo único, combinado com artigo 58); a exploração, mediante concessão a empresas privadas, duraria 20 anos.

Os recursos obtidos pelo jogo lotérico, segundo o artigo 58, §1º, do PL, seriam destinados ao financiamento da seguridade social (artigo 195, III, da Constituição da República), priorizando a política pública de proteção dos idosos e, subsidiariamente, políticas de amparo as crianças e adolescentes, de apoio à educação municipal, de financiamento e promoção do esporte, entre outros.

Quanto aos jogos e apostas online, explorados e comercializados mediante o uso da internet e telefonia móvel, aplicam-se os requisitos estabelecidos no artigo 19 e as vedações

estabelecidas no artigo 23. Além disso, ao jogo eletrônico é imposto o uso do SGC, na forma do artigo 8º, §2º.

Por fim, relativamente ao BR1, o artigo 66, e seu parágrafo único, combinado com o artigo 67, impõe requisitos para o seu “credenciamento” de três ordens: uma de capacidade financeira (notadamente, apresentar um capital social de R\$ 20 milhões); outra capacidade de exploração’, em que a pessoa jurídica deve possuir no mínimo 2.000 (dois mil) equipamentos em seu ativo permanente; e o último de caráter locacional, assim dividido:

- a) distância de mais de 500 (quinhentos) metros de uma casa de bingo e de mais de 2.000 (dois mil) metros de um cassino em complexo integrado de lazer; e
- b) instalação de, no máximo, 10 (dez máquinas) em agência de jogos e 5 (cinco) em imóveis com autorização municipal.

Quanto às infrações administrativas, o legislador estabeleceu, no artigo 70, as seguintes sanções: (i) advertência; (ii) multa simples; (iii) multa diária; (iv) apreensão de equipamentos e documentos; (v) suspensão parcial ou total das atividades, por meio de interdição do estabelecimento; e (vi) cancelamento da autorização ou concessão. O §8º do artigo 70 também prevê responsabilidade penal⁵⁶⁹, civil e administrativa aos sócios pelo exercício irregular da exploração dos jogos de fortuna.⁵⁷⁰

Por último importa destacar que, sobre as atividades referendadas no artigo 12, o PL propõe a incidência de uma contribuição social, em que 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação será destinado ao Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR). Sua base de cálculo seria a receita bruta, correspondente à diferença entre o total de apostas efetuadas e o total dos prêmios pagos, conforme se extrai do artigo 81 do PL.

2 – Tramitação do PL nº 186/2014

Neste subcapítulo trataremos da arquitetura jurídica, pensada para a exploração dos jogos de azar, a partir do texto substitutivo, de lavra do Senador Blairo Maggi, aprovado perante a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, em 16 de dezembro de 2015,⁵⁷¹ que

⁵⁶⁹ Neste particular, é preciso mencionar que o Capítulo IX prescreve penas para os seguintes crimes: (i) explorar o jogo de maneira irregular; (ii) fraudar, adulterar, controlar resultado do jogo, ou pagar o prêmio em desacordo com a lei; (iii) permitir o ingresso de menor de dezoito anos em recinto destinado ao jogo; (iv) realizar, permitir ou autorizar, sob qualquer forma, transações financeiras por meio de financiamento (como cartão de crédito) com empresas ou sites na rede mundial de computadores; e (v) obstruir o trabalho da fiscalização.

⁵⁷⁰ O artigo 78 anistia os acusados de praticar e explorar, ilegalmente, os jogos de fortuna, sob vigência de legislação anterior à entrada em vigor do PL.

⁵⁷¹ BRASIL, 2014.

substituiu o texto inicial do Projeto Lei (PL) nº 186/2014, de lavra do Senador Ciro Nogueira.
572

Indicaremos os principais aspectos da legislação (como o controle, os instrumentos legais, as vedações e o arranjo institucional arquitetado), além disso individualizaremos, brevemente, cada modalidade dos jogos de azar, dentro do projeto. Tudo isso com vistas a subsidiar uma análise financeiro do PL.

2.1 – Histórico de Tramitação do PL n. 186/2014

O PL nº, de lavra do Senador Ciro Nogueira, foi protocolado em 21 de maio de 2014, junto ao Senado Federal. O referido projeto tem por escopo “legalizar” os jogos de azar, estabelecendo requisitos para a sua exploração e sanções para aqueles que descumprirem as regras veiculadas. Naquela oportunidade, foram apresentados os seguintes avanços:

- a) Contribuição para a geração de novos empregos;
- b) Combate à clandestinidade e o abuso;
- c) Fortalecimento do papel do Fisco Federal, com exigência de regularidade fiscal;
- e
- d) Promoção e fortalecimento de desenvolvimento regional, por meio do turismo.

Após tramitação de aproximadamente um ano perante a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, o PL foi encaminhado à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), em decisão terminativa na data de 30 de setembro de 2015.

Ato contínuo, em 16 de novembro de 2015, foi juntado Relatório Legislativo do Senador Blairo Maggi, contendo texto Substitutivo propositura de algumas modificações do projeto. Por ocasião da 13ª reunião da CEDN, em 16 de dezembro de 2015, o Substitutivo proposto, de lavra do referido parlamentar, foi definitivamente adotado, com aprovação da Emenda que alterava os seus arts. 3º, 4º, 6º e 14.

Após o recebimento de novas emendas ao Projeto, por ocasião de encaminhamento ao Plenário do Senado Federal, na 16ª reunião da CEDN, ocorrida em 12 de fevereiro de 2016, foi aprovado novo relatório.

---

⁵⁷² Ibid.

Em 06 de setembro de 2019, foi juntado novo Relatório, junto à CEDN, dessa vez de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho. Sucessivamente, foram juntados relatórios do mesmo parlamentar em 1º de novembro de 2016 e 04 de novembro de 2016.

Em 09 de novembro de 2016, foi aprovado o parecer do novo relator da matéria, Senador Fernando Bezerra Coelho, por ocasião da 8ª reunião da CEDN, o qual pleiteou o acolhimento do projeto, enquanto texto substitutivo apresentado.

Mas, antes, da aprovação do Substitutivo, em 14 de dezembro de 2016, foi aprovado requerimento do Senador Magno Malta, após discussão legislativa do Senado Federal, com vistas à oitiva da matéria pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CCJ, houve apresentação de Relatório de lavra do Senador Benedito de Lira, o qual, após sua reformulação, foi recebido, na Comissão, em 06 de dezembro de 2017.

Em 07 de março de 2018, a Comissão rejeitou este último Relatório do Senador Benedito de Lira, oportunidade em que se designou o Senador Randolfe Rodrigues como Relator do Vencido. As razões para a rejeição do novo Substitutivo foram:

- a) Impossibilidade de se criar autoridade fiscalizadora, conforme proposto pela Associação Brasileira de Bingos, Cassinos e Similares (Abrabinos), em manifestação durante a tramitação na CCJ, por vício de iniciativa;
- b) Incentivo à lavagem de dinheiro, embasada em nota técnica do Ministério Público Federal (MPF), encaminhada ao Senado Federal em 1º de fevereiro de 2016 (PGR/SRI nº 065/2016);
- c) Problemas com o jogo patológico (enquanto transtorno impulsivo), de ordem psíquica e familiar;
- d) Constatação de que a população arcará com os custos da autorização da exploração dos jogos de azar, sem haver benefícios claros, conforme descrito no Relatório Blinken de autoria do Instituto Rockefeller do Governo da Universidade Estadual de Nova York;
- e) Insuficiência da arrecadação de impostos, com base no referido Relatório Blinken, o qual, por sua vez, constatou que a receita tributária decorrente dos jogos, no EUA, é mínima, sendo que dois terços desta arrecadação proveriam de loterias públicas (e em funcionamento tanto no Brasil quanto nos EUA); e
- f) Falácia do incentivo ao turismo, com base na experiência portuguesa, que, segundo estudos, mostra que o turismo, em torno dos cassinos, provém dos próprios portugueses e não do turismo internacional.

Atualmente, o PL aguarda julgamento do Plenário do Senado Federal, após pedido de desarquivamento da matéria, realizado em 19 de março de 2019, tendo como primeiro signatário o Senador Ciro Nogueira.

Ou seja, o futuro do referido projeto de lei é incerto. Porém, não podemos nos furtar de analisar o Substitutivo aprovado na CEDN, com vistas a verificar os principais instrumentos financeiros propostos.

2.2 – As regras do PL nº 186/201

O Substitutivo do PL nº 186/2014,⁵⁷³ aprovado na CEDN, em seu artigo 5º, institui o credenciamento das entidades exploradoras dos jogos de azar por meio de órgão vinculado ao Poder Executivo Federal.

Neste formato, os Estados e o Distrito Federal ficariam responsáveis por fiscalizar aquelas entidades credenciadas a explorar tais atividades, conforme artigo 5º, §1º, do substitutivo, restando ao Poder Executivo Federal a tarefa de fiscalizar e controlar apenas os cassinos. O texto substitutivo incumbiu ao Poder Executivo Federal a tarefa de fixar os procedimentos administrativos e os critérios do credenciamento dos jogos de azar, por meio de regulamento próprio, conforme se extrai do seu artigo 5º cumulado com o artigo 30.

O artigo 6º, por sua vez, prevê as condições, pelas quais seriam autorizadas as entidades interessadas em explorar os jogos de azar, notadamente: (i) a regularidade fiscal; (ii) idoneidade financeira; (iii) a ausência de maus antecedentes criminais.

Como medida de prevenção de monitoramento, o PL, em seu artigo 8º, previu a identificação dos jogadores, via documentos oficiais, e a remessa das informações sobre jogadores que receberem premiação acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acumuladas em jogo individual ou por meio de vários jogos.

Como medidas de conscientização, nos artigos 37 a 39, propôs que : (i) os estabelecimentos afixem mensagens sobre a possibilidade do vício dos jogos de azar; (ii) a União realize campanhas de conscientização e organize grupos de apoio aos ludopatas; e (iii) o regulamento estabeleça limites e restrições a campanhas publicitárias relativas aos jogos de azar.

Como medidas de controle fiscal, estipuladas nos artigos 28 e 29, se propôs: (i) a possibilidade de interligar os sistemas de controle de aposta aos da autoridade fiscal

---

⁵⁷³ BRASIL, 2014.

competente, como forma de permitir o contínuo monitoramento das atividades; e (ii) a possibilidade de a União e as unidades federativas firmarem convênio, com vistas a estipularem os requisitos de controles fiscais necessários para a fiscalização das entidades que explorarem as atividades aqui disciplinadas.

Ainda como regra geral, o artigo 35, do PL, proíbe que as empresas credenciadas:

- a) Concedam empréstimos ou financiamentos;
- b) Recebam incentivos fiscais; e
- c) Recebam empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras oficiais.

Houve ainda a preocupação em dividir e reger as modalidades de jogos de azar: (i) jogo do bicho; (ii) o jogo de bingo; e (iii) os cassinos, a exemplo do PL n. 442/1991.⁵⁷⁴ Vejamos como cada modalidade foi endereçada.

Quanto à exploração do jogo do bicho, há o requisito da comprovação de reserva de recursos em garantia para pagamento das obrigações e deveres estipulados no projeto lei, excetuada a premiação, mediante seguro-garantia ou fiança em espécie, caução em espécie, nos termos artigo 10 do substitutivo.

Seu credenciamento se daria por prazo predeterminado e de maneira onerosa, tendo seus efeitos limitados à circunscrição do município, conforme se extrai dos artigos 7º, §1º, e 11, ambos do substitutivo. Ademais, o estabelecimento credenciado estaria autorizado a prestar atividades de bar e restaurantes, além de apresentações artísticas e culturais.

No artigo 12 do PL, foram destrinchadas as modalidades do bingo, a saber: (i) o bingo permanente; (ii) as casas de bingo;⁵⁷⁵ e (iii) bingo eventual.⁵⁷⁶

Uma condição que serve para limitar as casas de bingo credenciadas foi o critério “número de habitantes”. O artigo 14 do PL determina que para cada 150 (cento e cinquenta) mil habitantes, no Município, haveria uma casa de bingo, de modo que, para os municípios com menos habitantes do que o número estipulado, poderá ser credenciada no máximo uma casa de bingo. O credenciamento também se daria de maneira onerosa e por período predeterminado,

⁵⁷⁴ Merece o registro de que o substitutivo aprovado na CEDN deixou de lado os jogos e apostas. Porém, no texto proposto pelo Senador Benedito Lira, houve expressa menção a essas modalidades (incluindo aquelas exploradas *on-line*), incluindo um capítulo próprio para os jogos de Habilidade.

⁵⁷⁵ Na forma do texto substitutivo, as casas de bingo podem abrigar tanto o bingo permanente quanto o vídeo-bingo, permitindo-se o funcionamento de, no máximo, 500 (quinhentas) máquinas de vídeo-bingo nas casas de bingo, conforme o *caput* e o parágrafo único do seu artigo 13.

⁵⁷⁶ O bingo filantrópico ou beneficente estaria excepcionado da regulamentação, conforme artigo 31, do substitutivo ao PL nº186/2014.

com a necessidade de apresentação de garantia, nos moldes estipulados para o jogo do bicho, conforme se extrai do artigo 12, §4º.

O cassino constitui “prédio ou espaço físico utilizado para exploração de jogos de azar”⁵⁷⁷, compreendendo complexo de lazer, integrado por hotel de alto padrão, espaços para eventos sociais, culturais e artísticos de grande porte, restaurantes e bares e centros de compras, de forma que a área destinada ao cassino compreenda 10% (dez por cento) da área total (artigo 15, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, do texto substitutivo).

Diferentemente das outras modalidades, o critério para alocação do estabelecimento⁵⁷⁸ é a existência de “patrimônio turístico a ser valorizado e o potencial para o desenvolvimento econômico e social da região”, conforme o artigo 17, *caput*, do texto substitutivo. Os Estados e o Distrito Federal ficariam incumbidos de indicar as localidades ao Poder Executivo Federal, com vistas a incrementar a indústria e a se compatibilizar com as políticas nacionais ou regionais de desenvolvimento, conforme §1º, do artigo 17, do substitutivo.⁵⁷⁹

O artigo 18, *caput*, do substitutivo, condiciona o credenciamento aos seguintes critérios:

- a) opções de lazer oferecidas pelos complexos;
- b) integração do empreendimento às condições de sustentabilidade ambiental da localidade;
- c) contratação, em caráter preferencial, de mão de obra local;
- d) realização de investimentos na atividade;
- e) treinamento e formação de profissionais ligados à área de hotelaria e turismo; e
- f) geração de empregos.

Em termos de arrecadação, o artigo 19 do PL previu que 50% (cinquenta por cento) a 70% (setenta por cento) do total dos recursos deveriam ser revertidos em premiação, incluindo aí a parcela do imposto de renda (e eventuais tributos incidentes sobre o prêmio).

Cuidou o PL de estipular multas e sanções administrativas para aqueles que eventualmente infringissem as disposições legais, bem como fixou os crimes de exploração de

---

⁵⁷⁷ Nas dependências dos cassinos, poderão ser explorados “os jogos de cartas, como o *blackjack*, os terminais de vídeo loteria e a roleta, entre outros, sem desconsiderar novas modalidades de jogos de azar realizados em *resorts*”, conforme o artigo 16 do texto substitutivo.

⁵⁷⁸ O credenciamento ficará adstrito a 35 (trinta e cinco estabelecimentos), limitados a 3 por Estado, de acordo com critérios populacionais e econômicos. Inclusive, o mesmo

⁵⁷⁹ O §3º, do artigo 17, do substitutivo, limita a 3 (três) o número de empreendimentos a serem credenciados por grupo econômico.

jogo de azar sem credenciamento; fraude, adulteração ou controle do resultado do jogo de azar ou pagamento do prêmio em desacordo com a lei; e permissão de menor de dezoito anos em jogo de azar.

Por fim, o artigo 2 do PL propôs a instituição de contribuição social, apurada mensalmente, sobre a receita de concurso de prognósticos, cujas alíquotas variariam entre 15%, (quinze por cento) para estabelecimento físicos, e 20% (vinte por cento), para estabelecimentos que exploram jogos *on-line*.

3 – Identificação dos principais mecanismos jurídicos e financeiros dos projetos

Os principais mecanismos jurídicos e financeiros, comuns a ambos os projetos de lei analisados, seriam os seguintes:

- a) como finalidade, o desenvolvimento turístico regional, na figura da exploração dos cassinos;
- b) a instituição de contribuição social a recair sobre as receitas das atividades dos jogos de azar; e
- c) como arranjo institucional, ambos os projetos concentram nas mãos do Poder Executivo Federal a criação de entidade responsável por regulamentar e fiscalizar os jogos de azar;
- d) houve vedação a utilização de qualquer instrumento de fomento às atividades (como incentivos fiscais e financiamentos); e
- e) houve revisão de um sistema interligado com as autoridades fiscais, com vistas ao controle das atividades.

Doutro lado, as principais diferenças entre os projetos de lei são colocadas na tabela abaixo:

continua

Principais diferenças entre os Projetos de Lei	
Projeto Lei nº 442/1991	Projeto Lei nº 186/2014
Previsão expressa da exploração dos jogos de fortuna, enquanto instrumento de desenvolvimento regional e combate à redução das desigualdades regionais.	O desenvolvimento regional surge enquanto "justificativa" do PL.
Previsão expressa de articulação do jogo com a proteção ao idoso e ao ludopata.	Ausência de previsão expressa nesse sentido.
Destinação de parte do produto da arrecadação ao FUNGETUR.	Destinação do produto integral da arrecadação à Seguridade Social.

Principais diferenças entre os Projetos de Lei	
Projeto Lei nº 442/1991	Projeto Lei nº 186/2014
Estados e Distrito Federal são responsáveis por licenciar, regulamentar e explorar o jogo do bicho e a loteria estadual, a despeito de a União, por meio de órgão específico, ser a responsável por licenciar a exploração da entidade.	Os Estados e Distrito Federal ficariam responsáveis por fiscalizar as entidades credenciadas; a União ficaria responsável por regulamentar tais atividades.
Os Municípios são responsáveis por licenciar, regulamentar e explorar o jogo do bingo.	O jogo do bicho estaria na competência dos Municípios.
A União é responsável por licenciar, regulamentar e explorar as demais atividades, bem como por fiscalizar, em competência concorrente, os jogos regulamentados no âmbito dos demais entes federativos.	Os Estados e Distrito Federal indicariam as localidades onde se instalariam os cassinos.
Concessão enquanto instrumento para licenciar a atividade de cassinos.	Credenciamento oneroso enquanto instrumento para licenciamento dos cassinos.
Previsão de regulamentação para as Loterias em âmbito estadual e federal.	Ausência de previsão nesse sentido.
O controle, via sistema interligado, se daria pelo órgão fiscalizador e a autoridade fiscal.	Previsão de convênio entre União e as unidades federativas para estipular os requisitos dos controles fiscais.
Previsão da base de cálculo da contribuição social, tão somente.	Previsão de alíquotas para a contribuição social, tão somente.
Reversão do produto da arrecadação com a contribuição social com o jogo lotérico para políticas públicas.	Ausência de previsão nesse sentido.
Ausência de previsão de outorgas onerosas para a prestação das atividades dos jogos de azar.	Previsão de outorgas onerosas para a prestação das atividades dos jogos de azar.

Fonte: O autor, 2020.

Pois bem. Uma vez traçadas as similitudes e diferenças entre os projetos-lei, pode-se concluir que, de algum modo, há intenção de concentrar a regulamentação na União Federal. Isso, contudo, tende esvaziar a articulação e a participação do Estados e Distrito Federal nas definições das regras para exploração das atividades.

Doutro lado, embora, no processo de estipulação das regras a compor o regulamento, os citados entes federativos estejam afastados, o fato é que, na figura do controle fiscal, o legislador optou por integrar a União e os Estados, reconhecendo a necessidade de arranjos institucional para a fiscalização. Obviamente, há diferenças entre os dois projetos. Isso porque a União, no PL n. 442/1991, é figura proeminente na fiscalização de todas as atividades, enquanto o PL n. 186/2014 reparte e articula a fiscalização entre os entes federativos (previsão de convênio).

Também se conclui que, em ambos os projetos de lei, as atividades ligadas aos jogos de azar aptas a se articular com uma política de desenvolvimento regional seriam os cassinos (enquanto complexo de lazer). Isso porque tais estabelecimentos estão condicionados à

promoção de empregos e de mão de obra local, e a gerar, potencialmente, atrações turísticas (em áreas carentes de infraestrutura, inclusive) e investimentos.

Apesar de o jogo do bicho possuir raízes históricas (inclusive, ligadas a algumas regiões do país), o fato é os meios legais propostos indicam que os cassinos seriam os vetores ligados ao desenvolvimento regional. Isso cumpre, pois, com o disposto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, que institui como objetivo do Estado a redução das desigualdades sociais e regionais. Inclusive, a figura do turismo parece ser essencial para a consecução de tal objetivo, do ponto de vista da autorização dos jogos de azar.

O destaque do PL n. 186/2014 é de que houve preocupação de que, no tocante aos cassinos, as atividades se desenvolvessem em áreas indicadas pelos Estados e Distrito Federal ao Poder Executivo Federal – um ponto de articulação federativa, inclusive. Doutro lado, o PL n. 442/1991 prescreve que a fiscalização é incumbida de verificar a compatibilidade das atividades dos jogos com os planos de desenvolvimento regional, muito embora opte pelo modelo da Lei n. 8.666/1993, para a concessão da atividade, o que poderia representar maior rigidez e burocratização na exploração dos jogos de azar.

De se destacar que a própria figura de autorização dos jogos de azar constituir um incentivo à sua exploração, retirando-a da esfera do ilícito, orientando os cassinos como vetor ao desenvolvimento regional.

No entanto, os projetos se preocupam em vedar qualquer auxílio ou subsídios públicos às atividades dos jogos de azar, vedando a concessão de incentivos fiscais e financiamento público, de modo que a atividade dos jogos de azar não “fomentadas”.⁵⁸⁰

Isto é, os legisladores não enxergam os jogos de azar como atividades que poderiam ser induzidas ou incentivadas, por meio de institutos com conteúdo extrafiscal⁵⁸¹, como é o caso dos incentivos fiscais. Noutros dizeres, os legisladores acreditam que o cumprimento dos requisitos e condições não necessitam de uma recompensa tributária.⁵⁸²

Por fim, merece especial atenção a contribuição social, insculpada no artigo 195, III, da Constituição Federal, assim redigido:

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,

⁵⁸⁰ Segundo Jordana de Pozas, o conceito de fomento como uma atividade administrativa intermediária entre o serviço público e a atividade administrativa de polícia. Cf. POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo. Revista de Estudios Políticos 48, Madri, p. 41-54. 1949, p. 46.

⁵⁸¹ OLIVEIRA, 2010, p. 155.

⁵⁸² SCHOUERI, 2020, p.71.

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

Tal contribuição teria, pois, a finalidade de destinar o produto da arrecadação eminentemente à Seguridade Social, revertendo-se, portanto, em uma fonte de financiamento da Previdência, Assistência Social e Saúde. E essa disposição é observada pelo PL n. 186/2014, como já ressaltado.

No entanto, no PL n. 442/1991, tal finalidade é, de certa forma, desvirtuada, pois o produto da arrecadação é, em parte, destinado ao Fundo relacionado ao turismo nacional, o que, é inconstitucional, por força do artigo 195 da Constituição da República. Chama atenção também o fato de que, nos dispositivos reservados ao jogo lotérico, tal projeto buscar vincular a algumas políticas públicas ao produto da arrecadação com a contribuição social, o que também é inviável do ponto de vista constitucional.

Assim, a figura tributária que pode englobar todas essas destinações não parece ser compatível com a contribuição social, pois não há autorização constitucional para a vinculação da arrecadação do tributo a outras despesas, que não aquelas relacionadas à Seguridade Social.

Contudo, falta, ainda, uma previsão de tributo que possa gerar receita para cobrir despesas direcionadas ao próprio ludopata, para viabilizar medidas protetivas do usuário – ao lado evidentemente das políticas de conscientização e do jogo responsável – e que possa fazer frente às externalidades negativas. Aqui, talvez falte um cuidado maior com o outro (no caso, o adicto e suas famílias), notadamente uma percepção de que a despesa pública deve estar norteada em um postulado de alteridade⁵⁸³, e, no caso dos jogos de azar, atrelada ao jogo patológico e os seus malefícios.⁵⁸⁴

Por fim, enquanto medidas administrativas de responsabilização, os projetos de lei parecem convergir na aplicação de multas e outras sanções, como a apreensão de documentos

⁵⁸³ Nesse sentido, assinala Tzevtan Todorov: “Ora, é falando ao outro (não dando-lhe ordens, mas dialogando com ele), e somente então, que reconheço nele uma qualidade de sujeito, comparável ao que eu mesmo sou. Agora, portanto, é possível precisar as palavras que formam meu título: se a compreensão não for acompanhada de um reconhecimento pleno do outro como sujeito, então essa compreensão corre o risco de ser utilizada com vistas à exploração, ao ‘tomar’; o saber será subordinado ao poder”. Cf. TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América a questão do outro**. São Paulo: M. Fontes, 1983.

⁵⁸⁴ Nesse sentido, a respeito do jogo patológico, citamos passagem de “O jogador (do diário de um jovem) de Fiódor Dostoiévski: “E, quando a vovó perdeu suas últimas peças, não somente eles não a escutavam como não lhe davam atenção, inclinando-se sobre a mesa por cima de seus ombros, recolhendo o dinheiro, dando ordens, apostando, conversando, indagando coisas ao “pan honorável”. Quanto a este último, havia praticamente esquecido da existência da vovó. E tão logo ela, completamente arruinada, retornou perto das oito horas da noite ao hotel, três ou quatro poloneses não haviam ainda se decidido a deixá-la; corriam ao lado de sua cadeira, gritando com toda a força e demonstrando com voluptuosidade que a vovó os havia enganado e lhes devia dinheiro.” Cf. DOSTOIÉVSKI, 1869.

e equipamentos, a suspensão e o próprio cancelamento do credenciamento. Estas são consequências daqueles descumpridores de uma atividade que se situaria no campo regulamentar (e não punitivo).