

## **LEGALIZAÇÃO DE JOGOS DE AZAR E CASAS DE CASSINO NO BRASIL E A MELHORIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA**

**SANTOS, Leonardo Vaz de Araújo<sup>1</sup>**  
**HOFFMAN, Eduardo<sup>2</sup>**

### **RESUMO:**

O presente estudo pretende abordar uma amplitude relacionada ao Direito Civil, Constitucional, Penal e Tributário em decorrência da legalização de jogos de azar e casas de cassino no Brasil, bem como os benefícios e vantagens que a mudança pode proporcionar para a sociedade. O tema se vincula com a história, surgimento, proibição e, principalmente, toda alteração de crescimento em nosso campo fiscal, relacionado às casas de jogos de azar e cassinos, tendo em vista caso liberada fosse tal atividade econômica. Busca-se, ainda, pontuar qual é a importância para a economia no Brasil dessa mudança, e se o texto constitucional proíbe a prática dos jogos e, da possibilidade de alteração dessa cláusula pelo legislador derivado. Analisando o cenário econômico atual vivido pelo país e os dados relativos ao valor pecuniário que o jogo gera ao redor do mundo, é de suma importância a discussão sobre uma possível mudança do ordenamento jurídico como forma eficiente de arrecadação de tributos, bem como possíveis prós e contras que poderiam ser oriundos da legalização de jogos de azar e casas de cassino no território nacional, dando ênfase em qual seria a melhor forma de aplicar a lei sobre o assunto que tramita em nosso ordenamento jurídico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regulação, Jogos de azar, Ordenamento jurídico.

## **LEGALIZATION OF GAMBLING AND CASINO HOUSES IN BRAZIL AND THE IMPROVEMENT OF TAX COLLECTION**

### **ABSTRACT:**

This study intends to address a range related to Civil, Constitutional, Criminal and Tax Law as a result of the legalization of gambling and casino houses in Brazil, as well as the benefits and advantages that the change can provide to society. The subject is linked to the history, emergence, prohibition, and especially all the growth changes in our fiscal field, related to gambling houses and casinos, in view if such economic activity were released. We also seek to point out what is the importance for the economy in Brazil of this change, and whether the constitutional text prohibits the practice of games and the possibility of amending this clause by the legislature. Analyzing the current economic scenario experienced by the country and the data on the monetary value that gambling generates around the world, it is of utmost importance to discuss a possible change in the legal system as an efficient way to collect taxes, as well as possible pros and cons that could arise from the legalization of games of chance and casinos in the national territory, emphasizing what would be the best way to apply the law on the subject that is being processed in our legal system.

**KEYWORDS:** Regulation, Gambling, Legal framework.

---

<sup>1</sup> Acadêmico do curso de Direito do Centro Universitário Assis Gurgacz – FAG. E-mail: leonardovaztrab@gmail.com.

<sup>2</sup> Docente orientador do curso de Direito do Centro Universitário Assis Gurgacz – FAG. E-mail: ehoffmann@fag.edu.br.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, é evidente o atraso em relação a exploração de jogos de azar, promovendo de certa forma, uma “cúpula” que cresce ilegalmente, ocupando espaço onde o Estado deve agir, inclusive, gerando tributos para uma sociedade.

Em que pese, há registros de 1920, no decurso do governo de Epitácio Pessoa, que a prática do negócio era extremamente lucrativa em território brasileiro, porém, somente quando Getúlio Vargas assumiu a presidência do país (em 1930), devido a sua intenção em fomentar o turismo e melhorar a economia, decidiu-se legalizar a prática de jogos, considerando-se tal época como a “era de ouro”, no que diz respeito aos jogos. Segundo o presidente Getúlio Vargas, os cassinos seriam uma boa forma de entretenimento, fonte de emprego e atrairiam mais turistas para o Brasil.

De acordo com Masi (2016), anos mais tarde, em 1944, na cidade de Petrópolis - Rio de Janeiro, inaugurou-se o Palácio Quitandinha, construído para ser o maior cassino da América Latina, transformando o Brasil em um grande expoente na exploração da indústria do jogo. O município de Minas Gerais, Poços de Caldas, foi sede do primeiro hotel cassino do mundo e também a cidade com maior número de cassinos legais funcionando simultaneamente nas Américas até o ano de 1946. Estima-se que nessa época, existiam setenta cassinos que geravam 50 mil empregos em território brasileiro.

Ainda para o autor, a proibição ocorreu com a saída de Vargas da presidência, em virtude dos fatos mencionados. Até 1946, havia registro do “cassinismo” no Brasil, por isso a proibição dessa modalidade foi estabelecida pelo decreto Lei nº 9. 215, de 30 de abril de 1946, assinada pelo presidente Eurico Gaspar Dutra. Ademais, a decisão de proibição teria sido influenciada pela esposa de Dutra, Carmela Teles Leite Dutra, que teria abraçado a campanha da Igreja contra o ambiente “imoral” dos cassinos.

Por conseguinte, muito se tem discutido nos tribunais superiores, recentemente, acerca da legalização de apostas no país, com a construção de cassinos em hotéis-resorts e liberação de jogos de azar em geral, como, por exemplo, caça-níqueis, bingos e, principalmente, o jogo do bicho. É incontestável o abismo fiscal que o Brasil está vivendo desde que o vírus da COVID-19 passou pela sociedade, devastando grande parte da economia do país e aumentando muito a dívida pública do produto interno bruto (PIB), motivo que vem reacendendo no Congresso tal debate.

Observa-se que é de suma importância a manifestação no Congresso Nacional de que, regulamentados e fiscalizados, os bingos e cassinos poderiam proporcionar mais de R\$ 18 bilhões por ano em tributos para o Tesouro Nacional. Em tempos de recessão na economia e tentativa de aumentar caixa para a União, essa continua sendo uma boa sucessão para o Governo (RODRIGUES, 2015).

Em decorrência disso, verifica-se, a todo instante, grande número de jogadores brasileiros migrando para comércios estrangeiros, até mesmo na própria América do Sul, na qual a exploração de tal prática não é considerada uma contravenção penal. Desse modo, o presente estudo indaga: o texto constitucional proíbe jogos? E se proíbe, essa cláusula pode ser alterada pelo legislador derivado? Por fim, é realmente importante, a legalização de jogos de azar e casas de cassino para a economia do Brasil?

## **2 MUDANÇA JURÍDICA**

No caso em tela, o caminho a ser percorrido é de grande mudança, debate e discussão acerca da regulação do ordenamento jurídico, neste passo, o artigo 50 da lei das contravenções penais (BRASIL, 1941).

Importante destacar que, de acordo com o artigo supracitado, estabelecer ou explorar jogos de azar em lugar público ou acessível ao público está previsto como crime menos grave, porém, penalizando o infrator com prisão simples e multa, ao passo que, ao mudar a classificação, desclassificando jogos de azar como crime no Brasil, a tendência é enriquecer o país, beneficiando toda a infraestrutura do mesmo.

O enriquecimento do país por intermédio de atividades como jogos de azar, é um fato. Em termos de Produto Interno Bruto (PIB), o jogo legalizado gera incremento substancial. O Japão regulou os cassinos, tendo acréscimo de 1% no PIB. Na atualidade, a legalização de jogo responsável no Brasil propiciaria aproximadamente 500 mil novos postos de trabalho. Apenas o jogo do bicho movimentava quase R\$ 12 bilhões ao ano. Somado com bingos, caça-níqueis e outras apostas ilegais, chega a R\$ 20 bilhões, isso sem falar na arrecadação de impostos, ou seja, sem nenhum imposto sendo atribuído a função (ALCHIO, 2023).

A retomada da legalização dos jogos de apostas esportivas no Brasil encontra-se em evidência, visto que essa atividade reflete positivamente na economia dos países que a praticam.

A reabertura dos cassinos evidencia-se como um assunto bastante polêmico, principalmente, devido o retorno financeiro vindo da captação de impostos oriundos da

atividade econômica, além de outras consequências que deverão ocorrer com a legalização da prática dos jogos de azar.

O livre exercício de qualquer atividade econômica está previsto em lei, no artigo 170 parágrafo único da Constituição Federal, que alude ao princípio da livre iniciativa, traduzindo a ideia abstrata de que o cidadão tem a livre escolha para desempenhar atividades econômicas, liberdade de trabalho, ofício ou profissão, sem que haja qualquer intervenção do Estado (BRASIL, 1988).

Segundo Reale (1989), a livre iniciativa possui diversos sentidos, destaca que o indivíduo, bem como pode escolher a profissão e suas atividades econômicas, cabe a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais pertinentes à consecução dos fins buscados.

Neste contexto, o artigo 173 permite a proibição ao exercício de atividade econômica pelo Estado em qualquer circunstância não prevista na própria Constituição, salvo se “necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (BRASIL, 1988).

Por seu turno, o dispositivo é complementado pelo artigo 177 que, ao listar os casos excepcionais de monopólio de atividade econômica pelo Estado, não incluiu o jogo e a aposta.

Assim sendo, percebe-se que o artigo 195, inciso III, da Constituição Federal, inclui “a receita de concursos de prognósticos”, uma das espécies de jogo e aposta, entre as fontes de receita de previdência social. E ainda, não apenas ressalta a legalidade da atividade, como também a eleva ao patamar de socialmente relevante (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, assevera Celso Ribeiro Bastos (2005, P. 746) que o artigo 195 da Constituição Federal, em conjugação com o artigo 170 também do mesmo Diploma, que versa sobre o Princípio da Livre Iniciativa fundamentada na ordem econômica nacional, apontam que a prática desse tipo de jogo não só legítimo, como também protegido pela ordenação constitucional do país.

Em suma, há de se perceber perfeitamente que em outros países (mais e menos desenvolvidos), o negócio é visto como legal, como é o caso dos países do G20, em que apenas Arábia Saudita, Indonésia e Brasil não permitem jogos em seus territórios.

De acordo com os dados do Instituto Jogo Legal (IJL), as atividades como cassinos e bingos já são legalizadas na maior parte dos países que compõem a Organização das Nações Unidas e, com base nas provas, verifica-se que dos 193 países-membros da ONU, apenas 37 proíbem essa modalidade de atividade, inclusive o Brasil. A comissão Especial do Marco Regulatório dos Jogos no Brasil analisa 14 projetos de lei que tratam do tema (BRASIL, 2016).

É imprescindível também que sejam trazidos ao debate dados que demonstram o

conservadorismo brasileiro em relação ao tema, isso se dá uma vez que a tendência no mundo atual é a legalização dos jogos. Entre os 156 países que compõem a Organização Mundial do Turismo, 71,16% tem o jogo legalizado, mas vale ressaltar que entre os 28,84% (45 países) que não legalizaram a atividade, 75% são islâmicos e tem a motivação na religião. Nem todas as nações islâmicas proíbem jogos, caso do Egito e Turquia, países de maioria islâmica, mas que permitem os jogos.

No Brasil, existe uma correlação da proibição nela vigente com a moralidade ultrapassada que orienta toda a sua legislação, em sentido oposto, temos uma Constituição que valida totalmente a legalidade do jogo privado, mas sofremos os reflexos de uma interpretação moralista do ordenamento jurídico (WEISS, 2020).

Desta forma, destaca-se o fato de o Governo ser responsável por todas as formas e modalidades de loterias, sendo essa atividade considerada serviço público. A realidade é que as loterias que são legalizadas em território nacional, e os jogos de azar que seguem proibidos, assemelham-se muito, vez que, ambos dependem do fator sorte, em que o resultado independe do exercício de habilidades, diversamente do que ocorre em outros jogos, tais como futebol, vôlei e basquete.

A Caixa Econômica Federal, empresa pública que administra as loterias federais no Brasil, por força do Decreto-Lei nº 204/67, é resultante de uma grande arrecadação tributária com destinação social dos valores auferidos com as loterias federais para a Seguridade social, educação, esporte, cultura e segurança pública.

O controle efetivo do Estado sobre loterias e jogos de azar não só assegura a proteção dos direitos de quem aposta, quanto infere a garantia de que a comercialização de jogos se enquadra nas leis vigentes, possibilitando a manutenção da ordem social, gerando recursos para as chamadas “boas causas sociais”. A proteção do Estado, quando regulamentar a prática dos jogos, além de canalizar recursos para os fins sociais dificultará a ação criminosa orientada a obter vultuosos recursos que desembocam na prática de outros delitos, dentre os quais lavagem de dinheiro e corrupção.

Propõem-se medida aparentemente radial, visando angariar recursos para o custeio da seguridade social, consistente na legalização dos chamados “jogos de azar”, visto que, em nada se diferenciam dos bilhetes de loteria, sendo inclusos os jogos no conceito de concursos de prognósticos, de modo que, a quantia a ser arrecadada seria destinada integralmente para a saúde pública.

Ainda, é importante mencionar o Princípio da Adequação Social, concebido pelo estudioso alemão Hans Welzel. O ponto principal deste princípio está relacionado à

configuração ou não de um tipo penal quando analisada sua sociabilidade, a conclusão de Welzel é de que condutas que são adequadas socialmente não merecem ser tuteladas pelo direito penal, eis que, em regra, são consideradas dentro dos parâmetros da normalidade.

No mesmo viés, o autor Luiz Régis Prado traz uma adição importante ao debate principalmente no tema jogos de azar. Prado (2015, p. 123) aduz que “as condutas socialmente adequadas não são necessariamente exemplares, senão condutas que se mantêm dentro dos marcos da liberação social”. Sustenta que a teoria da adequação social deve ser aplicada às condutas típicas levando em consideração sua adequação à sociedade atual, sendo necessária uma análise da evolução histórica, passando pelas tradições e costumes.

O mais importante a se extrair desse princípio é a percepção da realidade, do quanto os jogos de azar estão inseridos em nossa sociedade desde os tempos passados, merecendo uma atualização no tema quando falamos em regularização dessa prática. Bem como a proibição que já demonstrada, é consequência de um conservadorismo que já não é suportado pelos tempos modernos da nossa sociedade atual.

Portanto, aqueles que praticam os jogos de azar em território brasileiro, ainda continuam agindo na ilegalidade, e os trabalhadores que contribuem com esta prestação de serviço, continuam desprovidos de direitos e garantias trabalhistas, haja vista que, enquanto não for legalizada e regulamentada a prática dos jogos de azar, o objeto da relação de trabalho que norteia seus colaboradores, é ilícito, violando requisitos exigidos pelos Códigos Civil, Penal e Constitucional.

### **3 DISCUSSÃO EXISTENTE**

Importante salientar, que recentemente um acórdão expressado pela Turma Recursal Criminal dos Juizados Especiais Criminais do Rio Grande do Sul, entendeu ser atípica a conduta descrita no artigo 50 da LCP, por ir contra matéria Constitucional, como os princípios da livre iniciativa, das liberdades fundamentais e da proporcionalidade.

Desta feita, o Ministério Público do Rio Grande do Sul interpôs recurso extraordinário no STF, entendendo que a criminalização dos jogos de azar não descumpre qualquer preceito fundamental, de forma que visa punir conduta tipificada como nociva pelo direito penal. Ocorre que, pelo Ministro Luiz Fux, ora relator, revela notar que todas as Turmas Recursais Criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul têm entendido pela atipicidade da conduta prevista no artigo 50 da Lei das Contravenções Penais, alicerçados em fundamentos constitucionais (artigos 1º, IV, 5º, XLI, e 170 da Carta Magna), o que demonstrou que, naquela

unidade federativa, a prática de jogo de azar não é mais considerada contravenção penal. Assim, entendeu o Ministro e relator, por incontestável a relevância do tema exigindo o reconhecimento de sua repercussão geral. De modo que, o RE nº 966177/RS teve sua repercussão geral reconhecida e corresponde ao Tema 924.

Caso seja reconhecida a inconstitucionalidade do artigo 50 da LCP, estará aberta a porta para legalização dos jogos de azar no Brasil, o que independe da regulamentação proposta pelo Legislativo por meio do Projeto de Lei nº 442/91 (PL 442/91), aprovado recentemente na Câmara dos Deputados. Esse projeto busca a transformação da exploração de jogos de azar em atividade econômica privada regulamentada pela União e sujeita à proteção constitucional da livre iniciativa, a qual será fiscalizada pelos órgãos públicos federais e sujeita também a cobrança de tributos. Os jogos e apostas expressamente autorizados na PL 442/91 são: bingos, vídeo-bingos, jogos on-line, jogo do bicho, apostas turfísticas e casas de cassinos.

No entanto, a aceitação da proposta precisa ser chancelada pelo Senado e sancionada pelo Presidente da República. O senador Angelo Coronel é o relator de um Projeto de Lei no Senado para a liberação dos jogos de azar (PL 2.648/2019). O texto atende o funcionamento de cassinos dentro de resorts no país. Segundo ele, a autorização dessas atividades pode chegar a quase 2% do PIB, sendo que o volume financeiro mobilizado é superior ao dinheiro arrecado pela Caixa Econômica Federal com as loterias, conforme expresso em Agência Senado (BRASIL, 2022).

Outra discussão muito importante a respeito do assunto, é o projeto de Lei nº 186/2014 proposto pelo Senador Ciro Nogueira, que trata de uma regulamentação da exploração dos jogos de azar em todo o território nacional. Apresenta ter consciência de que a prática ilegal só favorece o crime organizado e não atribui tributos para a União. O projeto de lei regulamenta desde quais seriam especificamente os jogos de azar legalizados e como seria feita sua exploração, até a destinação dos recursos arrecadados, discorre também sobre as infrações administrativas e dos crimes decorrentes da violação das regras acerca da exploração dos jogos, entretanto, no dia 21 de dezembro de 2022, a proposição foi arquivada, tendo sua tramitação encerrada.

Na atualidade, com a evolução no mercado cibernético, muitos influenciadores digitais fazem propagandas da atividade econômica com a intenção de promover jogos de azar em plataformas on-line na internet. Cumpre ressaltar, então, que pelo Código de Defesa do Consumidor, o influenciador digital é considerado fornecedor por equiparação. Sendo assim, a Responsabilidade Civil, prevista no artigo 927 do Código Civil, surge ao influenciador digital

realizar uma publicidade que consista em divulgação de casas de apostas e jogos de azar, pois devem evitar a divulgação de anúncios que possam prejudicar o público (TARTUCE, 2017).

Com isso, na eventualidade de episódios danosos ocorridos em tais situações, deverá o influencer suportar a sua falha, seja respondendo pela informação mal transmitida ou por sua publicidade enganosa. Essa última se mostra recorrente nos jogos de azar quando há promessa de ganho econômico “certo”, levando o consumidor a perder o dinheiro ou adentrar a plataformas que ainda não são permitidas na legislação brasileira. Logo, sendo tal publicidade ilícita, seja por ocultação ou por ser enganosa e abusiva, configura-se a prática de um ato ilícito, do qual surge o dever de indenizar.

Independente da legalidade ou não da exploração dos jogos de azar, tal atividade econômica deve receber regulamentação específica, de forma que ocorra um controle fiscal em torno do mencionado fator.

#### **4 TERRITÓRIO NACIONAL E APOSTAS ESPORTIVAS**

A retomada da legalização dos jogos de apostas esportivas no Brasil encontra-se em evidência, devido ao fato que essa atividade reflete economicamente nos destinos que a praticam.

Atualmente, uma nova manifestação do Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, demonstrou certa aprovação em relação a regularização dos jogos, partindo da ideia de que, a taxa de apostas esportivas on-line será a alternativa para compensar as perdas de receita com a correção da tabela do Imposto de Renda (IR). Medida essa proposta principalmente em apostas esportivas on-line, sobre resultados de futebol, também chamadas de *sports betting*. Segundo ele, a maioria dos países tributa essa prática e a equipe econômica do Brasil ainda está estudando o impacto fiscal e “O ganho seria da ordem de bilhões de reais. Não muitos (bilhões) mas alguns bilhões de reais”, disse Haddad (ANDRADE, 2023).

O Deputado Júnior Mano convocou uma audiência pública em 12 de abril do ano presente, para que houvesse a discussão da regulamentação de apostas esportivas, “A tributação sobre os sites de apostas esportivas demanda amplo debate”, afirmou o deputado do PL. O governo atual demonstra interesse na causa e está editando medida provisória com a regulamentação do mercado de apostas esportivas, prevendo a cobrança de tributos e estabelecendo regras para a operação no Brasil. Diretrizes essas apresentadas em debate na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2023).

As apostas esportivas foram criadas pela Lei nº 12.756/18 para acrescer o dinheiro destinado à segurança pública. Essa norma teve prazo de dois anos, prorrogáveis por mais dois, para a regulamentação pelo Poder Executivo. Portanto, durante o governo Bolsonaro, a discussão não teve importância devida, o governo deixa, até os dias de hoje, de arrecadar tributos desde que a Lei foi criada, pois não ocorreu a regulamentação corretamente.

Cronologicamente, buscando esclarecer como deverá ser feita a regulamentação e a taxação das empresas que oferecem sites de apostas esportivas, o assessor especial do secretário-executivo do Ministério da Fazenda, José Francisco Manssur, explicou que a lei de 2018 permitiu apostas on-line em resultados esportivos, mas não houve a regulamentação dessa atividade, o que impede que hoje ela seja taxada. As empresas não têm CNPJ registrado no Brasil, motivo esse que vários sites de apostas esportivas são registrados fora do país, desviando do caminho de ser um imposto cobrado legalmente, ou seja, tributado.

Assim, uma medida provisória deverá ser discutida pelo governo trazendo a regulamentação, de forma que uma empresa de apostas esportivas on-line para atuar no Brasil, terá de ser credenciada pelo governo federal e poder funcionar no país. A empresa terá de cumprir alguns requisitos: pagar outorga à União de R\$ 30 milhões, ter sede no Brasil, ter capital mínimo de R\$ 100 mil, ter uma série de certificados, como dos meios de pagamentos utilizados e de sistemas para evitar manipulação de resultados.

Ainda para o autor, Manssur explicou que a tributação dos sites de apostas esportivas funcionará da seguinte maneira: haverá uma taxa de 15% sobre os GGR (*gross gaming revenue*, na sigla em inglês) ou seja, sobre a receita obtida com todos os jogos feitos serão subtraídos os prêmios pagos aos apostadores, modelo esse de cobrança e percentual inspirados no Reino Unido.

Empresas deverão pagar os demais impostos normalmente, como Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, que incidem sobre a receita bruta. As empresas terão de repassar 2,55% da receita líquida para o Fundo Nacional de Segurança Pública, 0,82% para educação pública e 1,63% para as entidades de prática esportiva e os atletas que cedem os direitos de imagem. De fato, o que acarretaria em uma maior arrecadação, ou seja, a regulamentação tende a favorecer a economia da sociedade.

A medida provisória do governo não mudará a tributação sobre o apostador, ou seja, a pessoa física que obtém ganho com as apostas. A alíquota permanecerá de 30% para efeitos de Impostos de Renda, excluída a faixa de isenção, e o recolhimento é feito direto na fonte, isto é, o apostador recebe o prêmio líquido com imposto já descontado (MANSSUR, 2023).

O presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, afirmou que legalizar e regulamentar jogos de azar e apostas esportivas pode ser um “caminho para uma arrecadação sustentável” no Brasil. A decisão do governo atual de regulamentar a taxação de apostas esportivas estimulou o retorno da discussão sobre a legalização e regulamentação de jogos de azar em geral, como jogo do bicho, bingos e casas de cassino.

A proibição desses jogos é algo fora da realidade atual do país, torna-se descontextualizado por ser uma democracia, na qual seu principal objetivo se relaciona às liberdades individuais. Os argumentos para a proibição na década passada não se alinham mais com os avanços e a modernidade atual.

O Brasil precisa tratar dos jogos de azar com seriedade, regulamentando tal atividade, baseando-se em outros países, nos quais tal modalidade de prática já é regularizada, gerando frutos para a sociedade em que vivem.

## **5 ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E REGULAMENTAÇÃO**

Nesta esteira, há a possibilidade de uma mudança no ordenamento jurídico passando a considerar jogos de azar e casas de cassino uma atividade legal, ou seja, uma forma eficiente para arrecadação de tributos, ajudando o Brasil em termos de economia, a partir da movimentação no setor, principalmente de turismo, convertendo os tributos para áreas como saúde, educação, cultura e esporte em nosso país. Os tributos são a base que sustentam o Estado, o sistema tributário é o mecanismo pelo qual o Estado recolhe impostos para financiar suas ações.

Em grande parte do mundo, jogos de azar são uma realidade de fonte de tributação relevante, não só em relação de arrecadação direta no setor, mas também devido à atração de turistas para a prática de jogos e, por meio desse fato, demonstra-se a movimentação da atividade em países da América do Sul, bem como da América Central.

Como exemplo disso, os jogos de azar no Uruguai possuem como maior foco o turismo, com instalações de cassinos em pontos turísticos já existentes. Atualmente, no Ministério do Turismo e Esporte existem 35 estabelecimentos para jogos e, no ano de 2019, esse setor foi responsável por 8% da arrecadação tributária do país. Hoje, o governo arrecada de 35% a 45% dos lucros obtidos pelos cassinos.

No Paraguai, a Lei nº 1016 de 1997, criou a Comissão Nacional de Jogos de Azar (CONAJZAR) para ser o órgão regulador dos jogos de azar, atividade legalizada juntamente com a promulgação dessa lei. Com ela, todas as formas de jogos foram legalizadas. No ano de

2016, o país arrecadou mais de US\$20 milhões em tributação dos jogos de azar de acordo com a CONAJZAR (2016), sendo 10,41% maior do que o ano anterior e de acordo com o artigo 30 da Lei que legalizou os jogos de azar, 30% é repassado aos municípios, mesma porcentagem para os governos departamentais (ou estaduais) e para Direção de Beneficência e Ajuda Social e os 10% restante é fonte do Tesouro Nacional.

Na Argentina, a regulamentação é definida regionalmente (neste caso, pelas províncias), dado que a legislação contida na Constituição Nacional da Argentina não abrange essa prática. Assim, o país possui 23 legislações distintas sobre cassinos, mesmo em locais proibidos, como na província de Buenos Aires devido a uma brecha na lei, que permite que eles operem instalados em navios no mar. No ano de 2016, a Argentina arrecadou mais de R\$19,5 bilhões com tributações de jogos de azar devido sua alta tributação e somente o setor de cassinos e bingos é responsável por empregar 150 mil pessoas (SILVA, 2021).

Os Estados Unidos da América (EUA) são o país com maior mercado no mundo e com tributação definida diferentemente pelos diversos estados, sendo que, dos 50 estados e a Colúmbia (Distrito Federal), 44 estados e a Colúmbia possuem algum tipo de legalização de prática de jogos de azar em cassinos. No ano passado (2022), a receita de jogos de azar, nos EUA, superou os US\$ 60 bilhões (R\$315 bilhões) pela primeira vez, segundo relatório da Associação Americana das Empresas de Jogos (*AGA-American Gaming Association*).

Os Estados Unidos da América têm expandido amplamente as opções legais de jogos de azar nos últimos anos e, em maio de 2018, a Suprema corte derrubou uma lei de 1992 que restringia amplamente as apostas esportivas em Las Vegas, decisão essa que desencadeou uma onda de esforços de legalização, permitindo apostas esportivas legalizadas em 33 estados e no Distrito de Colúmbia. Muitos líderes políticos estaduais afirmam que a proibição serviu apenas para canalizar a receita tributária para opções ilegais.

Com a análise dos países supracitados, foi possível mostrar que a legalização dos jogos de azar é uma fonte relevante de renda tributária para os países, apesar da variedade de taxas cobradas e a utilização desses impostos para a melhoria da população, é de grande importância, principalmente para a aceitação da legalização.

Além disso, a citação dos países do Mercosul (Uruguai, Paraguai e Argentina) serviu para mostrar que não apenas em países desenvolvidos (no caso, Estados Unidos da América) que é possível realizar a exploração e destinar os recursos de forma que beneficie a população em geral, nos países em desenvolvimento também há essa possibilidade.

Para uma gestão econômica de setores, nos quais o Estado não tem domínio ou fiscalização, uma grande parte dos tributos poderá ser utilizada para a manutenção da máquina pública.

A tributação, no campo do Estado de Direito Democrático, constitui instrumento da sociedade, sendo realizadas receitas tributárias que são viabilizadas à manutenção da estrutura política para uma administração e possíveis ações de governo.

Os tributos são as principais receitas financeiras do Estado, cabendo a ele o papel da fiscalização para que tudo ocorra da forma mais legal possível, isto é, os tributos são utilizados não apenas com finalidade fiscal, mas também extrafiscal, quando se tributa pesadamente a propriedade que não cumpre sua função social, conforme a classificação proposta (SABBAG, 2007).

Por fim, a regulação para a legalização de jogos de azar, ainda enfrenta dois pontos: o jogo provocaria vício e facilitaria lavagem de dinheiro. É de grande relevância a constatação do problema de jogo patológico, todavia a ilegalidade pode, curiosamente, aumentar a utilidade marginal dos usuários pelo chamado “fator adrenalina” (RAGAZZO e RIBEIRO, 2012, p. 14).

Isso aponta a carência de instrumentos regulatórios específicos, que atenuem os custos sociais e potencializem os benefícios, havendo importância para melhor atender os desejos e necessidades de uma sociedade.

Por razão de todo turismo que é fomentado com essa espécie de negócio, o país deixa de aproveitar muitos recursos que poderiam beneficiar todo território em virtude do campo fiscal. Dentre os motivos supracitados e, por todas as dúvidas que eles acarretam, conforme o desenvolvimento da pesquisa, demonstram-se fatos e a viabilidade para o caminho de mudança no ordenamento jurídico.

De modo que, é objetivo do presente trabalho, elucidar a possibilidade da legalização de jogos de azar e casas de cassino, em face do princípio da legalidade, apontando maneiras de intermediar, em nosso país, a possibilidade de regulação, a permissão da exploração e a prática dos jogos, que até então, seguem acontecendo, mesmo que proibidos.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com a implantação de casas de jogos de azar e cassinos no Brasil, a carência que grande parte da nação sofre, principalmente, nessa época pós-pandemia, em que o Estado não pode suprir todas as necessidades do povo brasileiro, medidas benéficas poderiam ser tomadas com a revisão de tributos e dispostos recursos para toda a população.

A arrecadação tributária é volumosa e significativa o suficiente a ponto de merecer destaque e discussão acerca da regulação dessa atividade no país.

Denota-se ser atípica a conduta descrita no artigo 50, da Lei de Contravenções Penais que, por sua vez, proíbe a prática de jogos de azar no país, por ir contra preceitos constitucionais como a livre iniciativa, as liberdades fundamentais, o princípio da proporcionalidade e o princípio da adequação social.

A atual legislação não se harmoniza com a realidade do país hoje, apenas liberando as apostas por meio de casas lotéricas federais, o que é ultrapassado quando nos comparamos com jogos de azar pelo mundo.

Como foi demonstrado, enquanto o jogo permanece proibido de ser explorado legalmente, ele fica praticamente sob um regime de exclusividade dos criminosos, que faturam uma grande monta, sem ter que se preocupar com regras de honestidade ou pagamento de tributos que seriam revertidos para a sociedade.

Somente por meio da legalização e regulamentação deste setor, criando uma lei que supra toda a demanda desta prática, havendo medidas de fiscalização, o grande ponto aqui é a questão dos tributos, quais seriam de grande proeminência para economia do país.

Observa-se o quanto os outros países em que o jogo de azar é legalizado, são desenvolvidos, isto se deve um pouco aos tributos deste setor, que contribuíram e contribuem até hoje para o desenvolvimento de diversas áreas e programas sociais. Dada atenção a isso, nota-se o aumento de receitas para o Estado, não apenas só nos jogos, mas com outros setores que aumentarão suas demandas, assim consumindo mais, gerando inúmeros empregos.

A exploração dos jogos continua ocorrendo frequentemente, enquanto a lei retrógrada apenas gera complicações neste quesito. São realizadas operações de fiscalizações todos os dias no combate à prática do jogo de azar, de forma que muitos recursos são gastos em esforços em vão, além de demandar enormemente o judiciário com litígios cujas chances de conclusão são pequenas.

O caminho de regularização e legalização de jogos de azar é necessário e inevitável, em razão de todo enorme potencial econômico que esta modalidade produz, com a movimentação gerada pelo turismo, para qualquer cidadão que tenha interesse em aproveitar a atividade. A proibição dessa modalidade favorece aqueles que agem na ilegalidade, mas não favorece o Brasil.

Conclui-se, com amparo de diversos dispositivos constitucionais, tais como artigos científicos, pesquisas bibliográficas, em lógica decorrente dos fatos narrados, que convém pôr em relevo a discussão e o debate da regulação de jogos de azar e casas de cassino no Brasil,

cabendo, ao Estado, suprir a carência de instrumentos regulatórios e normalizar a discussão a respeito do tema em nosso país.

## REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Indústria de jogos: as vantagens da legalização e o prejuízo da proibição**. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/artigos/industria-de-jogos-as-vantagens-da-legalizacao-e-o-prejuizo-da-proibicao-0323>. Acesso em: 08 mai. 2023.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Dos jogos de bingo por máquinas no país**. Revista dos Tribunais. São Paulo, ano 94, v. 831, jan. 2005, p. 746

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 3688, de 3 de outubro de 1941 – Lei das Contravenções Penais – Decreto-lei 3688/41**.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. **Legalização de jogos de azar chega ao Senado com manifestações contrárias**. Disponível em: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/25/legalizacao-de-jogos-de-azar-chega-ao-senado-com-manifestacoes-contrarias](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/25/legalizacao-de-jogos-de-azar-chega-ao-senado-com-manifestacoes-contrarias). Acesso em: 13 out. 2022.

\_\_\_\_\_. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dos 193 países-membros da ONU, apenas 37 proíbem os chamados “jogos de azar”**. Disponível em: [www.camara.leg.br/radio/programas/480903-dos-193-paises-membros-da-onu-apenas-37-proibem-os-chamados-jogos-de-azar](http://www.camara.leg.br/radio/programas/480903-dos-193-paises-membros-da-onu-apenas-37-proibem-os-chamados-jogos-de-azar). Acesso em: 09 set. 2022.

\_\_\_\_\_. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Governo deverá editar medida provisória para regulamentar apostas esportivas**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/952244-governo-devera-editar-medida-provisoria-para-regulamentar-apostas-esportivas/#:~:text=As%20apostas%20esportivas%20foram%20criadas,a%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20pelo%20Poder%20Executivo>. Acesso em: 14 mai. 2023.

MASI, Carlo Velho. **A proibição do jogo de azar no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/432336564/a-proibicao-do-jogo-de-azar-no-brasil>. Acesso em: 09 set. 2022.

PRADO, Luiz Régis. **Bem Jurídico-Penal e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

PARAGUAI: **O jogo em outros países. Joga Brasil**, 2018. Disponível em: <https://jogabrasil.com/noticia/cassino/paraguai-o-jogo-em-outros-paises>. Acesso em: 15 mai. 2023

PORTAL INSTITUTO JOGO LEGAL. **Nossa causa**. Disponível em: <http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Conteudo/NossaCausa>. Acesso em: 16 abr. 2023.

RODRIGUES, Juliano Augusto. **Os jogos de azar e a Constituição brasileira**. 2015. Disponível em: [www.jus.com.br/artigos/40300/os-jogos-de-azar-e-a-constituicao-brasileira](http://www.jus.com.br/artigos/40300/os-jogos-de-azar-e-a-constituicao-brasileira). Acesso em: 20 set. 2022.

RAGAZZO, Carlos. RIBEIRO, Gustavo. **O dobro ou nada**: a regulação de jogos de azar. Revista direito GV. SÃO PAULO, 2012.

REALE, MIGUEL. Medidas provisórias, Choque na Economia. Controle de Preços. Liberdade Empresarial, Penalidades e Discrecionalidade. **Revista de Direito Público**. São Paulo: RT, 1989, v , 9, p. p. 68-75).

SABBAG, M. EDUARDO. **Elementos do Direito**. Direito Tributário. 8. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2007.

SILVA, Edinardo Matos Da. **Evolução dos jogos de azar**: países do Mercosul. Jusbrasil, 2021. Disponível em: <https://edinardomatos.jusbrasil.com.br/artigos/1162583762/jogos-de-azar-nos-paises-do-mercosul-ou-mercado-comum-do-sul>. Acesso em: 15 mai. 2023

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito do Consumidor**: Direito Material e Processual. 5. ed. São Paulo: Forense, 2017

WEISS, Fernando Lemme. **Os motivos para a carga tributária brasileira ser alta e mal distribuída**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-17/fernando-weiss-conceito-justificacao-tributos>. Acesso em: 20 set. 2022.