



**A LEGALIZAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO E TRIBUTAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR COMO IMPORTANTE FONTE DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO\***

*LEGALIZATION, REGULATION AND TAXATION OF GAMBLING AS AN IMPORTANT SOURCE OF FUND COLLECTION AND ECONOMIC DEVELOPMENT*

**Mateus Corrêa de Oliveira Marques\*\***

**RESUMO:** Partindo de uma contextualização histórica, o presente trabalho tem como objetivo expor os motivos que levaram a criminalização dos jogos de azar no Brasil e o porquê de ela perdurar até os dias de hoje. Delineando parâmetros mínimos para a futura legislação sobre o tema e sugerindo um sistema regulatório e fiscal adequado a esse novo mercado, busca-se, enfim, absorver todos os seus benefícios para a economia e desenvolvimento do país.

**Palavras-chave:** Direito Tributário; Jogos de azar; Finanças públicas.

**ABSTRACT:** Starting from a historical contextualization, this academic paper aims at explaining the reasons that led to criminalization of gambling in Brazil and why it subsists until nowadays. Outlining minimum parameters for the future legislation, this work proposes a regulatory and tax system adequate to the gambling trade in order that the benefits of gambling can be incorporated by Brazilian economy and development.

**Keywords:** Tax Law; Gambling; Public Finances.

## **INTRODUÇÃO**

O presente estudo visa apresentar ao leitor um histórico da prática dos jogos de azar no Brasil, expondo os motivos que levaram a sua criminalização e o porquê dela perdurar até os dias de hoje. Mais que isso, o presente trabalho busca fazer uma abordagem crítica, colocando em evidência os reais efeitos sociais causados pela proibição que já dura mais de 70 anos.

\*Artigo submetido em 10 ago. 2018 e aceito para publicação em 13 nov. 2018. Publicado em 30 jan. 2019.

\*\* Pós-graduando em Direito e Economia da Regulação e da Concorrência pelo Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil / [mateuscomarques@gmail.com](mailto:mateuscomarques@gmail.com)

Levando em conta todo o histórico e as consequências geradas desde a proibição da atividade, será possível demonstrar não só a imprescindibilidade da reversão do quadro atual com a legalização, como também delinear parâmetros mínimos os quais devem ser seguidos pela legislação pertinente ao tema a fim de criar um modelo regulatório e fiscal capaz de tornar o Brasil referência no mercado de jogos de azar.

No capítulo seguinte à essa introdução, será feito o levantamento histórico da atividade dos jogos de azar no Brasil, desde a chegada da Família Real Portuguesa ao Rio de Janeiro em 1808, passando pela criminalização imposta em 1946, até os dias de hoje. Será também demonstrado como se deu a evolução da situação jurídica dos jogos de azar com as constantes alterações no cenário político brasileiro dos últimos séculos.

O terceiro capítulo abordará com mais profundidade as motivações que levaram a proibição na década de 40. Indo mais além no debate, admitem-se os possíveis perigos advindos do jogo, traçando um contraponto entre a cultura paternalista do Estado brasileiro e o cerceamento da autonomia privada do indivíduo.

Depois de explicitada a dinâmica político-social dos jogos de azar no Brasil, o quarto capítulo cuidará de expor o cenário mundial, evidenciando o atraso brasileiro com relação ao tema. Para tanto, são apresentados os aspectos mais relevantes da legislação e consequências dos jogos de azar em alguns países ao redor do mundo.

Por último, serão desenvolvidos parâmetros legais que servirão de norteadores à legalização e a regulamentação dos jogos de azar no território brasileiro, sem, contudo, delinear um marco normativo em sua completude. Nesse ponto, o foco é tratar especificamente dos aspectos legais, regulamentares e tributários da legalização.

Expostos os aspectos mais relevantes chega-se à conclusão óbvia: a criminalização dos jogos de azar não deve prosperar. Mais que isso, defende-se que a legalização deverá observar os critérios rígidos de regulamentação e tributação propostos a fim de que tanto o Estado quanto a sociedade saiam ganhando com esse novo mercado.

## **1 UM BREVE HISTÓRICO DOS JOGOS DE AZAR E DE SUA DISCIPLINA JURÍDICA NO BRASIL**

A história dos jogos de azar no Brasil começa em 1808 com a chegada da Família Real Portuguesa e seus 12.000 funcionários e fidalgos ao Rio de Janeiro. Com a riqueza e o desenvolvimento econômico provocados pela instalação da Corte Real Portuguesa no Brasil, advieram também diversos hábitos lusitanos e, dentre eles, a jogatina.

Com o passar do tempo, a prática da tavolagem foi se desenvolvendo sincronicamente com a história política e econômica do país, sempre se adaptando ao contexto social da época. De lá para cá, as modalidades de jogos atravessaram profundas transformações, desde os jogos de salão das épocas do Vice-Reino e Império, passando pelo surgimento do jogo do bicho no zoológico do bairro de Vila Isabel no Rio de Janeiro em 1892, as *Bookmarkers*, os Frontões e Velódromos na República Velha, os grandes e luxuosos cassinos na década de 30, até as tecnológicas máquinas caça-níqueis de hoje.

Diante desse histórico, percebe-se que a tolerância ou não à essa prática, está intimamente ligada à diversos fatores históricos tais como (i) o modelo de governo, (ii) o controle exercido pelo Estado nas atividades da população, (iii) a situação econômico-social e, sobretudo, (iv) a mentalidade da sociedade. A depender de como esses elementos se apresentam, determinadas modalidades de jogos podiam ser bem ou mal vistas, sofrer mais ou menos repressão e é isso que explica como uma mesma prática, antes legal e até incentivada, poderia ser criminalizada pouco tempo depois.

Ainda no Império surgiram os primeiros atos de repressão e controle à prática, expedidos pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro e da antiga Intendência Geral da Polícia da Corte. Evidentemente, a dinâmica dos jogos naquela época era completamente diferente da que conhecemos hoje e os atos repressivos visavam tão somente conter o aumento expressivo do número de locais destinados a tais práticas.<sup>1</sup>

A proliferação das casas destinadas às apostas gerava grande preocupação das autoridades, e, por esse motivo, durante muito tempo, a história dos jogos de azar foi marcada pela intensa repressão policial. O popular jogo do bicho, antes permitido, passou a ser o principal alvo no combate aos jogos de azar ainda no período da República Velha até o primeiro governo Vargas:<sup>2-3</sup>

---

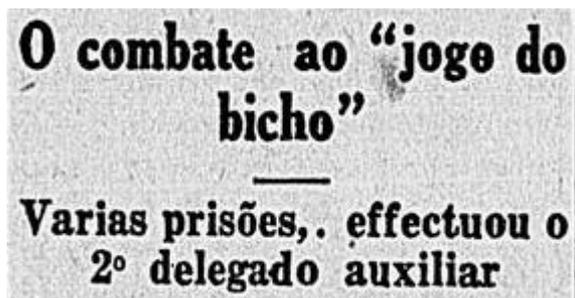
<sup>1</sup> Registros históricos apontam que as primeiras normas regulando - mas não proibindo completamente - a atividade foram as Posturas Municipais editadas nos anos de 1830 na Capital do Império brasileiro.

MELLO, Marcelo Pereira de. *Criminalização dos jogos de azar: a história social dos jogos de azar no Rio de Janeiro (1808-1946)*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 38-39

<sup>2</sup> O COMBATE ao “Jogo do Bicho”. *A Manhã*, Rio de Janeiro, p.4, 21 jan. 1926

<sup>3</sup> “Activa repressão ao ‘jogo do bicho’ – Energicas providencias adoptadas pelo Sr. Dulcidio Gonçalves, 2º delegado auxiliar – Innumerous flagrantes lavrados e copioso material apprehendido” (sic.)

(ACTIVA repressão ao “jogo do bicho”. *O Jornal*, Rio de Janeiro, p. 9, 29 fev. 1940)



Mais de 100 anos depois do início dessa trama, a Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/1941) promulgada em 1941 tipificou a exploração da prática. Apesar disso, a norma não teve eficácia imediata e total abrangência, porque, pouco tempo depois, outros dois Decretos-Leis (nºs 5.089/1942 e 5.192/43) estabeleceram exceções à proibição da Lei de Contravenções Penais, permitindo o funcionamento de cassinos e a prática de determinados empreendimentos, desde que fossem respeitadas certas regulamentações previstas na lei<sup>4</sup>.

Nessa ocasião, as poucas licenças para a exploração dos jogos de azar foram concedidas a título precário, permitindo que, alguns anos depois de concedidas, o então Presidente da República Eurico Gaspar Dutra, tendo por base preceitos morais, éticos e religiosos da época e com o apoio de algumas camadas da população, decretasse a plena vigência do artigo 50 da Lei de Contravenções Penais em todo o território brasileiro.<sup>5</sup>

A proibição já era de certa forma esperada por alguns e muito desejada por outros, o que, porém, não significa que seus impactos não foram sentidos por uma grande parcela da população que de algum modo dependia dessa atividade. É importante ressaltar que em 1946 a maior parte dos jogos de azar já era proibida,<sup>6</sup> restando apenas algumas exceções concedidas no governo Vargas e que ainda não haviam sido cassadas. Naquele ano, os estabelecimentos autorizados a explorar os jogos de azar correspondiam aos grandes cassinos, cassinos-hotéis, algumas casas de espetáculos e gigantescos empreendimentos que podem ser comparados aos *resorts* de hoje.

Estima-se que naquele ano funcionavam 71 estabelecimentos (autorizados) voltados à exploração dos jogos em todo o Brasil, empregando diretamente cerca de 53.200 pessoas. Após a

<sup>4</sup>As exceções criadas pelos Decretos-Leis nºs 5.089/1942 e 5.192/43 só abrangeram alguns poucos empreendimentos, mas os demais jogos (como o popular Jogos do Bicho) ficaram proibidos desde 1941.

<sup>5</sup>Um dos motivos que podem ter levado o General a promulgar o “decreto moralizador” foram a sua ânsia de acabar com qualquer influência ou vestígio do governo de seu antecessor Getúlio Vargas - sabidamente um grande amante e incentivador dos grandes cassinos, - além de sua própria convicção principiológica da moral, da tradição e dos bons costumes, que o faziam crer que o jogo degradava o ser humano, pensamento esse compartilhado por boa parte da sociedade brasileira nos anos 40.

HENRIQUES, J. M. *A proibição de jogos de azar e cassinos no Brasil é compatível com o Estado Democrático de Direito?*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI56762,21048-A+proibicao+de+jogos+de+azar+e+cassinos+no+brasil+e+compativel+com+o>> Acesso em: 28 junho. 2018.

promulgação do Decreto-Lei nº 9.215/46, a grande maioria desses “cassinos” fechou as portas, outros tiveram sua atividade modificada e reduzida drasticamente.

Não obstante todos os efeitos econômicos negativos, o fato é que a medida teve amplo apoio da sociedade civil organizada da época, o que ficou evidente nos manifestos de diversas associações organizadas, tais como Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Legião Brasileira de Assistência de São Paulo e do Rio de Janeiro<sup>7</sup>. Nessa toada, a própria Assembleia Constituinte instalada naquele ano para elaboração da quarta carta constitucional brasileira, demonstrou total apoio ao Decreto, propondo, inclusive, que a proibição fosse ampliada às corridas de cavalo e loterias:<sup>8</sup>



A repercussão da medida ganhou grandes proporções na imprensa da época, que, amenizando os efeitos sociais, ressaltou a convergência dos valores da sociedade – ou ao menos de uma parte dela – e do então Presidente Dutra, que levaram à proibição. Buscando associar a prática ao antigo governo de Getúlio Vargas, os jornais exaltaram a moral, os bons costumes e a proteção da família como fundamentos para a medida.<sup>9-10</sup>



<sup>7</sup> MELLO, Marcelo Pereira de. *Op. Cit.*, p. 142-143.

<sup>8</sup> A SESSÃO da Assembléia Constituinte. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 6, 03 maio 1946.

<sup>9</sup> SOARES, J.E. de Macedo. A Extinção do Jogo. *Jornal Diário Carioca*, Rio de Janeiro, p. 1, 01 maio 1946.

<sup>10</sup> “[...] Não haverá defesa da família num meio aberto à influência dos cassinos. O dilema é simples e fatal: ou família, ou cassino. Decidindo-se pela preservação da família, o Governo do General Dutra cumpre com seus deveres e presta serviço assinalado e intrépido ao patrimônio moral do País. Barbosa Lima Sobrinho”

(SOBRINHO, Barbosa Lima. A influência dos cassinos. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 5, 05 maio 1946)

Por outro lado, ainda que em menor número, parte da população - principalmente aqueles que dependiam diretamente da atividade – receberam a notícia de forma crítica e descontente, evidenciando as consequências sociais e econômicas da medida.<sup>11</sup>

Independentemente dos grupos a favor ou contra, o fato é que a partir daquele dia 30 de abril de 1946 os jogos de azar – salvo poucas exceções - estavam definitivamente proibidos no Brasil.

Uma vez tipificado e inserido na legislação penal, a “exploração de jogos de azar” passou a ser considerada uma contravenção penal devido ao seu menor potencial ofensivo, prevendo pena de prisão simples cumulada com multa, mais branda do que os crimes comuns.<sup>12</sup> Ademais, não só a exploração foi criminalizada, mas o § 2º do art. 50 também tipificou a conduta daqueles que jogam, o apostador. Além de definir a pena e seus agravantes (§ 1º), o mesmo artigo 50 tratou também de dar a definição do que são considerados jogos de azar (§ 3º) e outras disposições pertinentes ao tipo (§ 4º).

Na seara cível, o Código Civil de 1916 vigente àquela época, assim como o atual, previa os contratos de jogo e aposta, porém, somente o diploma mais recente cuidou de dar tratamento diferenciando aos jogos proibidos por lei. Isto porque, o Código Civil atual dispõe expressamente que *“O preceito contido neste artigo tem aplicação, ainda que se trate de jogo não proibido, só se excetuando os jogos e apostas legalmente permitidos”*<sup>13</sup>. Devido a isso, a doutrina mais moderna costuma esclarecer a existência de duas espécies de jogos, os ilícitos e os lícitos, sendo esses últimos subdivididos entre os tolerados e os autorizados. Aos jogos ilícitos ou aos lícitos e apenas tolerados (e não autorizados), a lei atribui natureza de obrigação natural, ou seja, veda a exigibilidade do crédito por parte de quem o teria por direito. Em suma, a diferença de tratamento entre as espécies de jogos se dá exclusivamente pela ilegalidade imposta à alguns e a autorização de outros.

Como se pode imaginar, depois da proibição a atividade foi drasticamente reduzida, somente restando espaço para aqueles jogos que não necessitavam de uma organização complexa

<sup>11</sup> “Não houve tempo para despedidas... – Ontem mesmo deixou de funcionar a batota – Os cassinos não abriram os salões dos ‘grills’... – Decepção e satisfação – Opina um empregado – Insulto à imprensa – As que não se conformam com a extinção do jogo”

(NÃO houve tempo para despedidas. *Jornal Diário de notícias*, Rio de Janeiro, p. 3, 01 de maio 1946.)

<sup>12</sup> “As contravenções, que por vezes são chamadas de crimes-anões, são condutas que apresentam menor gravidade em relação aos crimes, por isso sofrem sanções mais brandas. O fundamento da distinção é puramente político-criminal e o critério é simplesmente quantitativo ou extrínseco, com base na sanção assumindo caráter formal. Com efeito, nosso ordenamento jurídico aplica a pena de prisão, para os crimes, sob as modalidades de reclusão e detenção, e, para as contravenções, quando for o caso, a de prisão simples (Decreto-lei n. 3.914/41). Assim, o critério distintivo entre crime e contravenção é dado pela natureza da pena privativa de liberdade cominada.”

(BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*, 1. 17ª ed. rev. ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550 de 2011. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 539-540)

<sup>13</sup> Redação do parágrafo §2º do art. 814 do Código Civil de 2002

para o funcionamento e chamavam menos atenção das autoridades, como, por exemplo, o já popular Jogo do Bicho, que continuou a se desenvolver nas sombras da ilegalidade.

## **2 AUTONOMIA INDIVIDUAL E PATERNALISMO ESTATAL: O PORQUÊ DE SER MORALMENTE ERRADO PROIBIR**

Não nos cabe aqui explicar, contrapor e refutar cada um dos argumentos para sustentar a criminalização dos jogos, mesmo porque não seria de grande valia para o presente trabalho. Ainda assim, é certo dizer que as premissas as quais levaram a criminalização em 1946 não merecem prosperar atualmente.

Vale lembrar que, naquela ocasião, os fundamentos expressos na exposição de motivos do Decreto-Lei promulgado pelo então Presidente Dutra foram *(i)* a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal; *(ii)* a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a esse fim; *(iii)* a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro é contrária à prática e *(iv)* que da exploração de jogos de azar decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes.

Visando apenas à necessária superação de premissas básicas que se fazem fundamentais à evolução de um debate mais aprofundado sobre o tema, incumbe-nos esclarecer os pontos na mesma ordem: *(i)* o ordenamento jurídico brasileiro atual não admite justificações fundadas em conceitos abertos, não esclarecidos e subjetivos como a “consciência universal”, que inviabilizam qualquer forma de debate, uma vez que não é possível compreender o seu real alcance; *(ii)* como será demonstrado adiante, o Brasil é um dos poucos países do mundo a manter os jogos criminalizados; *(iii)* as razões religiosas não são compatíveis com um Estado Democrático de Direito e, sobretudo, laico; e, por último, *(iv)* as razões morais e de “bons costumes” expressam unicamente valores de uma camada social específica, não respeitando necessariamente a vontade da sociedade como um todo<sup>14</sup>.

Outrossim, quaisquer outras alegações que tenham como base os fundamentos do Decreto-Lei nº 9.215/46, explicitados acima, não merecem prosperar por irem contra os princípios constitucionais que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro atual e o Estado Democrático de Direito.

---

<sup>14</sup> Com relação aos pontos *(iii)* e *(iv)* supramencionados, vale destacar a lição de Luís Roberto Barroso a respeito da supremacia do interesse público: O uso da *razão pública* importa em afastar dogmas religiosos ou ideológicos – cuja validade é aceita apenas pelo grupo dos seus seguidores – e utilizar argumentos que sejam reconhecidos como legítimos por todos os grupos sociais disposto a um debate franco, ainda que não concordem quando ao resultado obtido em concreto. A razão pública consiste na busca de elementos constitucionais essenciais e em princípios consensuais de justiça, dentro de um ambiente de pluralismo político. Um interesse não pode ser considerado público e primário apenas por corresponder ao ideário dos grupos hegemônicos no momento.

Superadas essas premissas, é possível avançar no debate e, inclusive, avaliar os argumentos contrários que merecem atenção e devem ser levados em consideração quando se estuda a viabilidade de legalização dos jogos de azar. Deve-se, por exemplo, reconhecer a nocividade que essa atividade representa para a população, porque tal como o cigarro, o álcool e outras drogas, o jogo pode sim causar dependência.<sup>15</sup>

Além do vício, o mercado de jogos também é considerado terreno fértil para o desenvolvimento e enriquecimento de organizações criminosas ou usado como ferramenta para a lavagem de dinheiro proveniente de outras atividades ilícitas. Porém, cumpre salientar que a associação entre o jogo e outras práticas ilícitas acontece muito mais graças a própria proibição, que o mantém na ilegalidade, do que devido a sua natureza.

Tais argumentos devem ser, portanto, levados em consideração para nortear a legislação e a regulamentação, fazendo com que o jogo, uma vez legalizado, traga mais benefícios que prejuízos para o país e para a sociedade de maneira geral.<sup>16</sup>

É necessário olhar a realidade dos fatos e reconhecer que o jogo existe, sempre existiu e continuará existindo. A (falta de) atuação estatal se mostrou ineficiente em coibir o avanço dos jogos de azar e o resultado obtido é exatamente o oposto do pretendido com a proibição. A verdade inconveniente é que a criminalização só contribui para o crescimento desse mercado, seja graças ao consentimento voluntário e corrupto do poder público ou mesmo pela dificuldade em se exercer uma repressão eficiente. Manter todo esse setor na ilegalidade - como já acontece há anos - configura verdadeira omissão do poder público, que ao não exercer o controle devido, consente com o seu crescimento.

Destarte, deve-se reconhecer que a criminalização não atende nem mais aos fundamentos retrógados daquela época, assim como também não contempla os princípios constitucionais postos e a moral na sua mais moderna acepção - sem se ater aos valores de um determinado grupo. A proibição de uma certa atividade econômica - qualquer que seja ela - invade a esfera da liberdade individual ferindo de morte os preceitos fundamentais do Estado Democrático de Direito.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Desde 1991 a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera o jogo patológico, a chamada ludopatia, uma doença mental (CID-10), ao lado de outras dependências

<sup>16</sup> Como exemplo, a lei pode prever, por exemplo, que os exploradores de jogos promovam meios de conscientização dos jogadores, informem sobre os perigos da dependência e limitem as apostas, inclusive proibindo o acesso daqueles reconhecidamente viciados em jogar. Para tanto, uma parte dos recursos arrecadados com os jogos deverá ser destinada ao tratamento dos dependentes. Nesse ponto, o mercado de jogos deve ser equiparado aos mercados de cigarros e bebidas alcoólicas.

<sup>17</sup> “O Estado Democrático de Direito, caracterizador do Estado Constitucional, significa que o Estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, é proclamado, por exemplo, no *caput* do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, que adotou, igualmente, em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático ao afirmar que ‘todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’ [...]”

A autonomia privada (ou individual), do modo como é entendida hoje, embora não goze de proteção jurídica expressa, deve ser identificada como elemento integrante do conteúdo mínimo da dignidade da pessoa humana. Por essa acepção, a autonomia privada torna-se condição *sine qua non* da eficácia jurídica do princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>18</sup>

A autonomia pode ser encarada como pilar das sociedades democráticas e liberais, onde o Estado tem o dever de abstenção em relação às escolhas e preferências dos indivíduos, desde que essas não ultrapassem os limites das liberdades dos demais cidadãos. Cada indivíduo tem o direito de eleger livremente (leia-se: de acordo com seus ideais e visão de mundo próprios) seus planos de vida, e perseguir a satisfação de seus anseios e necessidades pessoais sem a imposição ou interferência de um grupo social diverso ou do próprio Estado, que deve limitar-se a oferecer meios capazes de facilitar a persecução individual.<sup>19</sup>

Nesse quadro, há de se contrapor a extensão da autonomia privada com a *proteção do indivíduo contra si próprio* e a *proteção aos valores sociais*, ambos também edificantes da dimensão social da dignidade da pessoa humana.<sup>20</sup> Contudo, é preciso ter em mente que a promoção desses valores deve observar limites estritos a fim de se evitar o moralismo e o paternalismo. O indivíduo pode, em determinadas situações, fazer escolhas e tomar atitudes prejudiciais a ele próprio, capazes de lhe causar lesões físicas ou psíquicas, e, nesse caso, o Estado teria o dever de agir para evitar que tais danos se concretizassem. No entanto, sob pena de invadir a esfera individual, o Estado deve se limitar a agir somente nos casos em que o dano ao indivíduo repercute em um ônus excessivo e direto ao próprio Estado.<sup>21</sup> Portanto, caso não haja um fino respeito a esses limites objetivos corremos o risco de ter nossa esfera individual regulada pelo Estado nos mais mínimos detalhes.

Mesmo nas sociedades mais liberais existem conjuntos de valores os quais o Estado tem o dever de preservar. Da mesma forma, aqui também existem limites a serem observados, cabendo ao Direito proteger somente o conteúdo mais central da moral. A fim de estabelecer critérios mais precisos, podemos nos valer da aplicação da teoria do mínimo ético e reconhecer que o Estado só

---

(MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 6)

<sup>18</sup> “A autonomia é, no plano filosófico, o elemento ético da dignidade, ligado à razão social e ao exercício da vontade em conformidade com determinadas normas. (...) Significa o poder de fazer valorações morais e escolhas existenciais sem imposições externas indevidas. Decisões sobre religião, vida afetiva, trabalho e outras opções personalíssimas não podem ser subtraídas do indivíduo sem violar a sua dignidade.”

(BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2015, p. 287).

<sup>19</sup> NINO, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*. 2ª ed. Buenos Aires: Astrea, 2007, p. 203.

<sup>20</sup> BARROSO, Luís Roberto. Op. Cit. p. 289.

<sup>21</sup> Esse é o fundamento que justifica, por exemplo, a intervenção do Estado no sentido de obrigar que todos os motoristas utilizem cinto de segurança, já que o tratamento dos ferimentos causados por um eventual acidente de carro será custeado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

deve se valer do Direito para tutelar o que for consenso moral da sociedade ou essencial à paz social, excluindo-se tudo aquilo não abarcado nesses critérios.<sup>22</sup>

Ora, evidenciados os limites do poder coercitivo exercido pelo Estado sobre os indivíduos, por que então pende a proibição sobre uma atividade não atentatória à ordem e paz social e que é moralmente aceita por parcela considerável da população?<sup>23</sup> A criminalização dos jogos de azar é compatível com atual modelo do Estado brasileiro e com a Constituição Federal promulgada em 1988? Mais ainda, qual a razão de dita proibição se outras atividades reconhecidamente tão ou mais nocivas são permitidas?

A resposta para essas e outras questões está na tradição paternalista estatal brasileira. Embora o Estado Democrático de Direito garanta o respeito aos valores individuais do ser humano, a tradição júris-política do Poder Público brasileiro é a de intervir na esfera privada do cidadão, sob a justificativa de protegê-lo de ameaças as quais ele não pode se defender sozinho ou de riscos que ele mesmo se coloca.

Nesse contexto, podemos afirmar que estamos diante de uma manifestação de paternalismo jurídico<sup>24</sup>, haja vista a proteção estatal se manifestar por meio de normas jurídicas emanadas pelo Estado através de um processo legislativo – ainda que precário, no caso do Decreto-Lei. A regulação de comportamentos individuais, sustentada pelo discurso de que tais atividades representam um risco social, na verdade, camuflam a intenção de impor uma pretensa e inexistente moral coletiva, capaz de ofender as liberdades individuais.

No que diz respeito precisamente aos jogos de azar, a tentativa de proteção paternalista acaba gerando mais efeitos negativos do que positivos, já que a criminalização deixa aqueles que efetivamente merecem proteção (os ludopatas) sem ter meios de se proteger. O Estado, crendo que a falsa moralidade é razão apta a sustentar o abuso do poder estatal, provoca efeitos mais perversos do que os que existiriam caso os jogos fossem legalizados.

Além disso, a norma proibitiva que não é aceita pela sociedade, carece de legitimidade e o Direito se torna incapaz de tutelar o comportamento pretendido. O cidadão, no alto de sua autonomia privada, decide que a conduta não contraria os princípios mínimos éticos que o norteiam e, com isso,

---

<sup>22</sup>Nas palavras de Miguel Reale, a teoria do mínimo ético “consiste em dizer que o Direito representa apenas o mínimo de Moral declarado obrigatório para que a sociedade possa sobreviver”, sendo “indispensável que se impeça, com mais vigor e rigor, a transgressão dos dispositivos que a comunidade considerar indispensável à paz social.” (REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 42)

<sup>23</sup> Pesquisa feita pelo IBOPE no Estado do Rio de Janeiro em 2012 revelou que 60% dos entrevistados eram a favor da legalização do Jogo do Bicho contra 32% desfavoráveis, e 57% eram a favor da legalização do Bingo, enquanto 35% eram contra.

<sup>24</sup> ROHRMANN, Carlos Alberto; RÊGO, Cristiane. *O paternalismo estatal e o fenômeno da juridicização da vida privada*. Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, v. 27, 2013, p. 127

a prática, independentemente do que esteja previsto em lei. O Estado, por maior que seja, não será capaz de impedi-lo.

Em consequência, a atuação paternalista ainda faz com que o Estado renuncie a parcela considerável de receita tributária que poderia ser utilizada em proveito de toda a sociedade, e não só daqueles que vivem do jogo ilegal. Por esse motivo, é imperioso a imposição de uma tributação mais onerosa para que, além da arrecadação, seja capaz de desestimular - ou pelo menos restringir o crescimento exacerbado - de determinada atividade, visto que a proibição legal por si só, se mostrou ineficiente em eliminar a prática.<sup>25</sup>

Com efeito, a criminalização dos jogos de azar denota a intromissão do Estado na autonomia privada de seus cidadãos e não mais merece sobreviver no ordenamento jurídico pátrio atual por deflagrar violação ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana<sup>26</sup>, na sua dimensão ética. A interferência estatal excessiva na esfera da autonomia privada representa perigo à manutenção da diversidade e das liberdades individuais da sociedade brasileira. Indo mais além, a sobreposição do Estado-paternalista sobre o indivíduo também gera efeitos prejudiciais a toda comunidade que se vê obrigada a conviver com o jogo sem nenhuma forma de controle estatal efetivo, ao mesmo tempo em que deixa de ter qualquer retorno arrecadatário esperado de uma atividade com enorme potencial econômico.

### **3 A DISCIPLINA JURÍDICA DOS “JOGOS DE AZAR” NO DIREITO COMPARADO**

A despeito da criminalização dos jogos de azar no Brasil já durar mais de 70 anos, em grande parte dos países essa atividade é legalizada e muito bem regulamentada de maneira rígida. Independentemente das peculiaridades locais, da formação histórica do país, de sua população e das diferenças sociais e econômicas, atualmente quase todas as nações do globo permitem a prática dos jogos em seus territórios.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> MARTINS, Ives Gandra. *Não há proibição expressa na carta*. Revista Tribuna do Advogado OAB/RJ, edição Abril 2016 – nº 557, p. 27

<sup>26</sup> Art. 1º, III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

<sup>27</sup> Dentre os 193 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), 75,52% já legalizaram e regulamentaram o jogo. Já na Organização Mundial do Turismo, que hoje é composta por 156 países, 71,16% tem essa prática legalizada, sendo que ¾ dos 45 países que ainda criminalizam a atividade são islâmicos e fundamentam a proibição em motivos religiosos. No seletor grupo das maiores economias do mundo, o G20, apenas Brasil, Arábia Saudita e Indonésia não legalizaram.

Instituto jogo legal Disponível em <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Conteudo/NossaCausa>> Acesso em 27 de junho de 2018.

Devido a vasta aceitação dos jogos de azar no mundo o estudo através do Direito Comparado pode ser extremamente rico e ao mesmo tempo extenso. Visando não alongar em demasia o tópico, destaco alguns países que, de alguma forma podem acrescentar ao debate.

Em primeiro lugar, cito o exemplo dos Estados Unidos da América (EUA), por sua incontestável relevância no mercado mundial de jogos de azar e pelo alto nível de desenvolvimento da legislação e dos mecanismos de regulação dessa atividade econômica. É importante ressaltar que, diferentemente do que ocorre no Brasil, o Federalismo norte-americano dá verdadeira autonomia aos seus estados para legislar sobre a maior parte das matérias, regular as atividades econômicas que neles se instalam, tributar e dar a destinação que julgar mais apropriada aos recursos recolhidos. Consequentemente, cada um dos estados norte-americanos possui um microsistema jurídico próprio sobre o tema.

Sem dúvidas, o estado norte-americano referência em matéria de legislação de jogos é Nevada. A indústria dos cassinos de Las Vegas é responsável por fomentar o turismo local, que além da jogatina conta também com uma oferta de espetáculos musicais e teatrais, eventos esportivos, feiras, convenções de negócios e tecnologia e atrações culturais, que a fazem ostentar o título de “capital mundial do entretenimento”.

A receita para esse sucesso está na atuação conjunta de dois órgãos no controle da atividade de jogos, na fiscalização e licenciamento dos estabelecimentos, além do recolhimento de impostos. O *Nevada Gaming Control Board* e o *Nevada Gaming Commission* tem como objetivo de estabelecer uma política rígida no controle dos estabelecimentos que exploram os jogos de azar no estado.<sup>28</sup> Por meio do *Nevada Gaming Control Board* o governo ainda fiscaliza e garante o recolhimento de taxas dos estabelecimento, garantindo a transparência da arrecadação.

Já no Velho Continente, a opção política e jurídica sobre os jogos de azar ocorreu de maneira diferente. Mesmo com a multiplicidade de sistemas sobre o tema, uma característica pode ser encontrada na maioria dos países europeus que optaram por legalizar os jogos: a forte regulamentação estatal<sup>29</sup>. Outro ponto em comum de grande parte desses países no tocante à regulamentação dos jogos de azar é resultante das normas internacionais de combate à corrupção, lavagem de dinheiro, organizações criminosas e terrorismo.

Tomemos como primeiro exemplo a legislação portuguesa datada de 1989 que dispõe que “A tutela dos jogos de fortuna ou azar compete ao membro do Governo responsável pelo sector de

---

<sup>28</sup> “About us” Disponível em <<http://gaming.nv.gov/index.aspx?page=2>> Acesso em 02 de julho 2018.

<sup>29</sup> Em alguns casos a estratégia governamental adotada foi tão rígida ao ponto da atividade de exploração dos jogos ser controlada pelo próprio Estado, seja através de monopólios estatais ou de concorrência entre empresas cujo maior acionista é o próprio Governo.

*turismo*”(sic). O objetivo do legislador português foi deixar claro que a exploração desse mercado é, em primeira análise, responsabilidade do Estado. Entretanto, o mesmo Decreto-Lei também define como será o regime de concessão, a licitação e ao mesmo tempo impõe condições específicas que deverão constar no contrato público, como a possibilidade de prorrogação do prazo, cessão à terceiros, obrigações que visam fomentar o turismo, regime de bens afetos, e o período de funcionamento dos cassinos.<sup>30</sup> A legislação portuguesa é rígida em definir 10 “zonas de jogo” em que os jogos serão permitidos<sup>31</sup>, prevendo severas punições para aqueles que transgridem essa regra, e ainda reserva um capítulo inteiro ao regime fiscal aplicável às concessionárias que exploram o mercado de jogos.<sup>32</sup> O controle e a fiscalização da atividade fica à cargo de dois órgãos administrativos: a *Comissão de Jogos* e o *Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos*.<sup>33</sup>

Na contramão do exemplo português, o Reino Unido adota um dos sistemas mais liberais com relação ao mercado de jogos. O *Gambling Act* de abril de 2005, principal lei responsável pela regulação dos jogos de azar na Grã-Bretanha, trata do órgão responsável pela fiscalização (*Gambling Commission*), da proibição e proteção das crianças e adolescentes, das licenças de operação, das diversas modalidades de jogos (máquinas, loterias, bingo, apostas privadas e etc), dos prêmios, da propaganda e da regulamentação em geral. Apesar da maior tolerância, as autoridades governamentais, por meio da *Gambling Commission*, fazem um controle rigoroso dos estabelecimentos autorizados<sup>34</sup>. Diferentemente da maioria dos países europeus que optaram por centralizar o setor, a legislação britânica não se preocupou em restringir um possível crescimento do jogo legalizado, mas focou, principalmente, em garantir que os jogos não sejam fraudados, acontecendo de forma justa para com os jogadores.

Buscando exemplos de países mais próximos da realidade brasileira, podemos citar o Paraguai, que em 1997 promulgou seu marco regulatório sobre os jogos de azar, que dentre outras coisas, dispõe quais são modalidades autorizadas e estipula que a autorização para a exploração de quase todas as modalidades deve se dar mediante concessão pública precedida de licitação. Mais do que isso, também estabelece de antemão as regiões em que podem ser instalados cassinos e restringe o seu número a apenas um estabelecimento por região em que houvesse menos de 250.000 habitantes. A mesma norma também criou a Comissão Nacional de Jogos de Azar (CONAJZAR), órgão subordinando ao Ministério da Fazenda e responsável por realizar o cálculo da distribuição das

---

<sup>30</sup> Decreto-Lei nº 422 de 02 de Dezembro de 1989.

<sup>31</sup> Artigo 3º do Decreto-Lei nº 422 de 02 de Dezembro de 1989.

<sup>32</sup> Decreto-Lei nº 422 de 02 de Dezembro de 1989, artigos 4º, 85º e 86º.

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/regulacao-e-inspecao-de-jogos/organizacao/>> Acesso em 02 de julho 2018.

<sup>34</sup> *Regulatory action*. Disponível em: <<http://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/Regulatory-action/Regulatory-action.aspx>> Acesso em 02 de julho 2018.

receitas auferidas na forma de tributos, pelo processo licitatório e concorrencial que concede a autorização de exploração dos jogos de azar em todo o país, elaborando ainda parâmetros e critérios, convocando, julgando as propostas e adjudicando os vencedores das licitações e concursos públicos.<sup>35</sup>

Outro bom exemplo sul americano a ser mencionado é o Uruguai. Ao contrário do que ocorre no Paraguai, a legislação uruguaia adota um modelo restritivo aos jogos, proibindo-os em locais públicos ou de fácil acesso, salvo naqueles casos em que é explorado diretamente pelo Estado, que é o maior investidor desse mercado no país. Mais do que isso, é possível afirmar que a exploração dos jogos de apostas em mesas, máquinas e roletas é fortemente atrelada à atividade turística, e, por isso, as autorizações legislativas para o funcionamento de cassinos, frequentemente, são acompanhadas de obrigações acessórias envolvendo o desenvolvimento do turismo. O ponto mais importante e que merece destaque do modelo uruguaio é o papel estatal no mercado de jogos. O Estado uruguaio é detentor do monopólio de todo o tipo de jogo e aposta, concedendo autorizações de exploração de algumas modalidades à iniciativa privada, porém, o Governo não se limita a delegar ou licitar o direito de exploração, e, em muitos casos, atua diretamente no setor. Pode-se inferir também que as concessões realizadas à iniciativa privada levam em consideração a conveniência em desenvolver a economia de um determinado local ou por uma necessidade social, conjugado, é claro, com o interesse da iniciativa privada em explorar a atividade.<sup>36</sup>

#### **4 POSSIBILIDADES DE LEGALIZAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO E TRIBUTAÇÃO NO BRASIL**

Uma vez tendo optado pela via da descriminalização dos jogos de azar, devemos nos preocupar em desenvolver parâmetros mínimos e normas gerais capazes de orientar o sistema jurídico encarregado de regulamentar a matéria. O desenvolvimento de um modelo normativo-regulatório adequado à realidade brasileira é imprescindível para que se alcancem os objetivos econômicos pretendidos sem que advenham também os malefícios sociais.

Valendo-se dos exemplos internacionais vistos anteriormente podemos definir com mais clareza o modelo de exploração a ser adotado no Brasil. Como visto anteriormente, alguns países optam por manter o controle da atividade nas mãos do Estado, considerando a exploração comercial

---

<sup>35</sup> Outro ponto merecedor de destaque do marco regulatório paraguaio é o que diz respeito ao regime fiscal. É importante ter em mente que, devido ao modelo de concessão pública adotado, para a maioria das modalidades de jogos, tais como os cassinos, existirão duas formas de arrecadação pelo estado: o preço a ser pago pelo concorrente ao poder concedente e os tributos relativos à atividade comercial propriamente dita.

<sup>36</sup> Atualmente, o governo uruguaio administra a Loteria Federal que compreende 4 modalidades de jogos, além de caber diretamente ao Ministério da Economia e Finanças e à Direção Nacional de Loterias conceder as autorizações para aqueles que desejam realizar jogos de sorte, rifas, apostas públicas ou similares.

dos jogos de azar um monopólio ou serviço público, que pode ser delegado à exploração pela iniciativa privada por meio de concessões, exercendo um poder de controle centralizado e limitando o desenvolvimento do mercado de maneira preventiva.

Ainda que esse modelo apresente falhas, permite que seja feito um controle rígido do número de estabelecimentos que exploram o jogo. No caso do Brasil, o controle preventivo seria importante para evitar desequilíbrios sociais em regiões pouco desenvolvidas onde uma proliferação repentina de casas de apostas poderia trazer consequências nocivas à população local.

A fim de evitar esse tipo de problema, em primeiro lugar, o marco regulatório deve prever mecanismos rígidos de controle. No entanto, não deverá estabelecer que a atividade dos jogos de azar tenha natureza de monopólio ou de serviço públicos - até porque não seria compatível com o ordenamento jurídico brasileiro e o alcance das concepções de serviço público extraíveis da Constituição Federal de 1988<sup>37</sup> - mas sim, determinar que caberá exclusivamente à iniciativa privada explorar diretamente o mercado.

Para tanto, o marco regulatório deve prever ainda a competência dos entes federativos estaduais e municipais para conceder licenças e alvarás de funcionamento aos estabelecimentos, de modo que o controle preventivo possa ser feito preferencialmente por órgãos de atuação regional ou local, ou seja, por aqueles mais afetados diretamente. Ora, ninguém melhor do que os próprios habitantes para decidir o quanto aquela atividade afetará a comunidade e a economia local. Nesse ponto, o marco regulatório poderia estabelecer limites mais amplos, como o número máximo de estabelecimentos para um determinado número de municípios, mas ficaria a cargo dos governos locais a concessão - ou não - de permissões, desde que fossem respeitados os limites da lei federal.

A divisão de competências está imediatamente conectada a outro importantíssimo ponto também atinente à fiscalização. Como observado no estudo de Direito Comparado, grande parte dos países referências em regulamentação dos jogos de azar instituíram um órgão técnico encarregado do controle e fiscalização do mercado. Nesses exemplos internacionais, o referido órgão atuava de maneira independente sobre os estabelecimentos exploradores, exercendo verdadeiro poder de polícia. Na realidade brasileira, também seria imprescindível a atuação de um órgão com essas

---

<sup>37</sup>Aqui adotamos as lições de Alexandre Santos de Aragão (2013) que entende ser necessária a previsão constitucional para que uma atividade possa ser explorada em regime de monopólio. O mesmo autor, após discorrer sobre quatro possíveis concepções de serviço público, propõe o seguinte conceito: serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade. Por esse conceito, os serviços públicos são que visam somente o interesse público primário, como a melhoria das condições sociais e econômicas da sociedade, excluindo-se, por tanto, aqueles de fortalecimento dos interesses fiscais e estratégicos.

características, funcionando como uma Agência reguladora<sup>38</sup>. Dessa forma, o órgão estaria sujeito a todo o regime jurídico aplicável às agências reguladoras, devendo, portanto, ser criada com natureza de autarquia de regime especial e função de regular matéria específica e, sobretudo, de ordem técnica, além de, é claro, sujeitar-se às normas constitucionais.

Do mesmo modo, é elementar que o marco regulatório preveja a legalização de todas as modalidades de jogos hoje já praticadas ou que possam vir a ser praticadas no Brasil, sob pena de ferir os princípios da isonomia e da livre concorrência. A legalização deve ser abrangente e alcançar também aqueles jogos mais populares, normalmente abraçados pela parcela da população menos abastada, como o jogo do bicho e os bingos. É incoerente e injusto que a descriminalização alcance somente aquelas modalidades de jogos cujo público-alvo possui maior poder aquisitivo ou as que necessitem de grandes investimentos.

O tratamento discriminatório pode causar ainda um efeito econômico perverso, uma vez que dá margem a concorrência desleal entre as modalidades permitidas e as proibidas. A livre concorrência pressupõe a existência de diversos agentes econômicos competindo em um mesmo mercado e, sobretudo, com iguais condições<sup>39</sup>. No cenário em que somente algumas modalidades de jogos fossem permitidas, estaríamos diante de clara concorrência desleal visto que os agentes legalizados estariam sob rígida regulação, sendo responsáveis por diversas obrigações e tendo que suportar a carga tributária imposta, enquanto que, do outro lado, existiriam aqueles agentes à margem da lei cuja única preocupação é manter-se distante da fiscalização das autoridades.

Assim como as questões relativas à regulamentação, o marco normativo deve estabelecer ainda um regime tributário próprio ao mercado de jogos de azar no Brasil. Como já dito anteriormente, os possíveis riscos advindos do jogo não podem ser ignorados. Portanto, se faz imperiosa a imposição de uma tributação mais onerosa sobre a atividade a fim de tornar sua exploração economicamente

---

<sup>38</sup>No modelo aqui sugerido, a função regulatória a ser desempenhada por essa agência guarda similaridade com a que exerce a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e a Agência Nacional de Águas - ANA, na medida em que todas essas não controlam a atividade objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público, mas sim realizam típico poder de polícia, impondo limitações administrativas, fiscalização e repressão.

(DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 526)

<sup>39</sup> Nesse sentido, explica Eros Roberto Grau (1990, p. 230-231) citando Tércio Sampaio Ferraz Jr: “a livre concorrência de que fala a atual Constituição, como um dos princípios da ordem econômica (art. 170, IV), não é a do mercado concorrencial oitocentista de estrutura atomística e fluida, isto é, exigência estrita de pluralidade de agentes e influência isolada e dominadora de um ou uns sobre os outros. Trata-se, modernamente, de um processo comportamental competitivo que admite gradações tanto de pluralidade quanto de fluidez. É esse elemento comportamental – a competitividade – que define a livre concorrência. A competitividade exige, por sua vez, descentralização de coordenação como base de formação dos preços, o que supõe livre-iniciativa e apropriação privada dos bens de produção. Nesse sentido, a livre concorrência é forma de tutela do consumidor, na medida em que a competitividade induz a uma distribuição de recursos a mais baixo preço. Do ponto de vista político, a livre concorrência é garantia de oportunidades iguais para todos os agentes, ou seja, é uma forma de desconcentração de poder. Por fim, de um ângulo social a competitividade deve gerar extratos intermediários entre grandes e pequenos agentes econômicos, como garantias de uma sociedade mais equilibrada.”

menos vantajosa e, conseqüentemente, inibir o desenvolvimento exagerado, do mesmo modo como já acontece com outros mercados nocivos à população tal e qual o cigarro e as bebidas alcoólicas.<sup>40</sup> Isto é, utilizar-se da tributação extrafiscal que é aquela orientada para fins outros que não a simples captação de recursos para o Erário.<sup>41</sup> Em linhas gerais, a extrafiscalidade deve ser elemento predominante a nortear o regime fiscal sobre o mercado de jogos, atingindo uma finalidade não puramente arrecadatória, mas sim de verdadeiro inibidor e desestimulante da atividade.

Nesse sentido, nos valemos da valiosa lição do eminente jurista Ives Gandra da Silva Martins, que em 1982 defendeu a utilização da tributação como forma de controlar determinadas atividades situadas na zona de incerteza entre a licitude e a ilicitude. Dentre as atividades elencadas, o autor defendeu que era preferível o poder Público permitir e controlar os jogos de azar, já que a proibição pura e simples, além de ter se mostrado ineficaz em eliminar a sua prática, ainda faz com que parcela considerável de receita tributável permaneça na informalidade, não podendo ser, portanto, recolhida pelo Estado. O autor advoga no sentido de que a tributação onerosa, baseada na extrafiscalidade, é o mecanismo mais eficaz para amenizar os impactos sociais das atividades nocivas posto que se torna um obstáculo à sua expansão.<sup>42</sup>

Nessa mesma linha, Ricardo Lobo Torres<sup>43</sup> defendia a tributação sobre as atividades ilícitas e imorais assim como há a incidência sobre as consideradas lícitas, lecionando que “*se o cidadão pratica atividades ilícitas com consistência econômica deve pagar tributo sobre o lucro obtido, para não ser agraciado com tratamento desigual frente às pessoas que sofrem a incidência tributária sobre os ganhos provenientes do trabalho honesto ou da propriedade legítima.*”<sup>44</sup>

Entretanto, deve-se ter cautela para não levar à risca tais teses, sob pena reduzir os jogos a poucas - ou quase nenhuma – modalidades, ou, acabar criando um mercado paralelo de modalidades de jogos, novamente ilegais, que funcionariam às margens da incidência tributária.

Tributar de maneira onerosa é o caminho a ser seguido para possibilitar, no mínimo, uma arrecadação suficiente a compensar os custos com a fiscalização da atividade e o tratamento dos

<sup>40</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Lindenmeyer Vidal Gandra da Silva (Coord.). *Tratado de direito tributário*. Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2011. 2v, p. 819

<sup>41</sup>OLIVEIRA, José Marco Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente:proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. Rio de Janeiro: Renovar, p. 37. apud SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributária indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. P.32

<sup>42</sup>“Em verdade, a marginalidade gera situação de profunda injustiça social, somente corrigível pela adoção de uma política que traga para a licitude tributária atividades que se colocam fora dela, com imposição tributária normalmente superior à incidente sobre o trabalho honesto e digno. Tal política objetivaria, de uma só vez, controlar tais atividades, desestimulá-las, por fazê-las economicamente desinteressantes, assim como gerar receita de utilidade indiscutível, se se pudesse aplicar exatamente na recuperação daqueles que foram condenados por viverem na marginalidade. Talvez nenhuma outra incidência fosse tão aplicável quanto esta.”

(MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Teoria da Imposição Tributária*. São Paulo: Saraiva, 1983)

<sup>43</sup>TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 12. ed., p. 102

<sup>44</sup>TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. v. III, p. 372

adictos em jogos. Porém, ao mesmo tempo não deve impor uma situação excessivamente desfavorável capaz de reduzir o mercado à insignificância, o que acabaria tendo o efeito inverso do pretendido, uma vez que encolheria também a arrecadação fiscal.

Na difícil busca do equilíbrio entre uma elevada carga tributária e a possibilidade de desenvolvimento do mercado de jogos de azar, devemos no valer dos estudos econômicos a respeito da imposição tributária. Neste ponto, deve-se utilizar a equação econômica da Curva de Laffer na persecução da carga tributária ideal. Em poucas palavras, a Curva de Laffer é a equação responsável por relacionar a carga tributária imposta a um determinado mercado e o total arrecadado pelo Estado com os tributos incidentes sobre esse mesmo mercado, demonstrando que esses dois fatores crescem proporcionalmente até determinado ponto, mas que depois de certo limite de tributação imposta a arrecadação começa a diminuir.<sup>45</sup> Esse fenômeno pode ocorrer por diversos fatores tais como o desinteresse dos empreendedores em continuar no mercado, a sonegação de impostos, a diminuição da utilização do serviço ou do consumo por parte dos consumidores, sendo certo que todos eles têm como causa a inviabilidade do mercado decorrente da alta carga tributária imposta.<sup>46</sup>

Por isso, é imprescindível que seja feito um estudo no sentido de encontrar o ponto em que a arrecadação do Estado é maximizada, sem que haja a inviabilidade do mercado. Perceba-se que neste ponto a carga tributária já é muito elevada, o que, por si só, é suficiente para representar um desestímulo à expansão exagerada do setor, porém, este limite sugerido também não significa a redução drástica do mercado, garantindo a maior arrecadação possível por parte do Estado. Desta forma, entendemos ser conciliável a busca pela máxima arrecadação estatal com a possibilidade de desenvolvimento do mercado de jogos de azar de maneira a gerar progresso econômico.

Ademais, sabemos que os efeitos dos possíveis perigos dos jogos de azar repercutem primordialmente em caráter local. Os ludopatas, aqueles que jogam compulsivamente e colocam em risco o seu patrimônio e os bens dos seus afins, atingem primordialmente o seu núcleo familiar ou as suas relações mais próximas. Em última análise, os resultados desse inconveniente têm a natureza de um problema de saúde pública, uma vez que a solução exige acompanhamento médico-psicológico. Embora a saúde pública seja de competência concorrente dos três entes federados, a organização do Sistema Único de Saúde brasileiro pressupõe que os Estados e a União sejam responsáveis por manter os grandes hospitais, laboratórios e centros de pesquisa, enquanto resta aos municípios oferecer as

---

<sup>45</sup> OLIVEIRA JUNIOR, Raimundo Frutuoso de. *A análise econômica do direito e o uso da curva de Laffer na efetivação do direito fundamental à vedação do confisco tributário*. Fortaleza. 2011, p. 189-191

<sup>46</sup> "Impostos altos, às vezes pelo fato de reduzirem o consumo das mercadorias taxadas, às vezes por estimularem o contrabando, frequentemente trazem para o Governo uma receita inferior àquela que se poderia obter com impostos mais baixos. Quando a diminuição da receita é efeito da redução do consumo, só pode haver um remédio: diminuir o imposto." (SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Volume II. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 333.)

soluções médicas mais básicas e locais, como os tratamentos psicológicos.<sup>47</sup> Por esta razão, sustentamos que a maior parte da arrecadação fique com o ente responsável por absorver e o mais capacitado para lidar com os impactos sociais causados pelo jogo, o Município, através do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), haja vista os estabelecimentos exploradores de jogos de azar se enquadrarem na hipótese de incidência da Lei Complementar nº 116/2003: a “prestação de serviços”. Seguindo a mesma ótica arrecadatória defendida acima, os municípios deverão instituir alíquotas altas e, se possível, a máxima permitida, para a exploração dessa atividade<sup>48</sup>.

Objetivando assegurar uma arrecadação tributária benéfica à sociedade e atingir os fins extrafiscais em comento, sugerimos que seja instituída também a contribuição social sobre o montante das apostas. Na realidade, não se trataria de nenhuma inovação, visto que referida contribuição social já é prevista pela Constituição Federal, em seu art. 195, III, e só não é aplicável aos jogos de azar em decorrência da situação de ilegalidade em que permanecem.<sup>49</sup>

Sem prejuízo dos tributos acima, o mercado de jogos de azar é campo passível de incidência de outras espécies tributárias. A cobrança de taxas de fiscalização proporcionais ao trabalho e os custos despendidos pelos órgãos responsáveis por essa atividade pode e deve ser instituída, levando em consideração também as especificidades de cada modalidade. Não obstante, a Receita Federal deve garantir o recolhimento das demais Contribuições já existentes, além do Imposto de Renda sobre os prêmios, preferencialmente mediante retenção na fonte, assim como já ocorre nos sorteios das loterias públicas.

Visando garantir os objetivos aqui perseguidos, além da incidência dos tributos mencionados, também seria interessante que o regime fiscal dos jogos de azar vedasse o enquadramento das empresas dedicadas à esse mercado no regime tributário de lucro presumido e no Simples Nacional, independentemente de seu tamanho ou faturamento anual.

Como já demonstrado anteriormente, os países que optaram por legalizar os jogos de azar obtiveram e até hoje obtêm arrecadações fantásticas com esse mercado e no Brasil não seria diferente-

---

<sup>47</sup> Como exemplo da repartição dos serviços oferecidos pelo SUS, compete aos municípios administrar e manter as unidades dos CAPS – Centro de Atenção Psicossocial, focados em realizar atendimentos a usuários com transtornos mentais em geral, incluindo aqueles decorrentes do uso abusivo de álcool e outras drogas, que impossibilitam ou dificultam o paciente estabelecer laços e vínculos sociais. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/saude-para-voce/saude-mental/acoes-e-programas-saude-mental/centro-de-atencao-psicossocial-caps>> Acesso em 02 de julho de 2017.

<sup>48</sup> Atualmente, a alíquota máxima permitida é de 5%, segundo o art. 8º, II da Lei Complementar nº 116/2003.

<sup>49</sup> O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido da impossibilidade de incidência de contribuição social sobre receita auferida em máquinas caça-níqueis. Malgrado a Constituição Federal preveja a possibilidade de contribuição social sobre a receita de concursos de prognóstico, o Tribunal entendeu que “*tal disposição não se refere à exploração de jogos de azar mediante pagamento, feita por particular, a qual, além disso, não se constitui sequer como atividade autorizada por lei*”.

Voto da Ministra Relatora Ellen Gracie no Ag. Reg. 502.271-4

Estima-se que hoje o jogo ilegal movimentava cerca de R\$ 20 bilhões por ano em todo o Brasil, sendo a maior parte fruto do Jogo do Bicho. A expectativa é que com a legalização de todas as modalidades, o mercado se desenvolva rapidamente e em pouco tempo o Governo (Municípios, Estados, Distrito Federal e União) possa arrecadar de 20 a 60 bilhões de reais anualmente.<sup>50</sup> A título de comparação, o ICMS, imposto que mais contribui para as receitas públicas<sup>51</sup>, levando-se em conta todos os produtos e serviços nos quais incide e em todos os estados brasileiros, foi responsável por R\$ 434.804.186.237 (quatrocentos e trinta e quatro bilhões oitocentos e quatro milhões cento e oitenta e seis mil e duzentos e trinta e sete reais) no ano de 2017<sup>52</sup>, enquanto o IPI sobre fumo e bebidas alcoólicas recolheu apenas R\$ 7.958.683.488 (sete bilhões novecentos e cinquenta e oito milhões seiscentos e oitenta e três mil quatrocentos e oitenta e oito reais)<sup>53</sup> no mesmo ano. Ademais, segundo os especialistas que defendem o tema, o Brasil pode ganhar até 150 mil postos de trabalho diretos e formalizar outros 450 mil logo nos primeiros anos<sup>54</sup>, caso os jogos venham a ser legalizados.

Diante dos dados apresentados e da potencialidade arrecadatória do mercado de jogos de azar, a incidência tributária aqui defendida atenderia ambas as finalidades, na medida em que seria capaz de impor restrições à expansão do mercado (extrafiscal) e, ao mesmo tempo, permitiria que uma nova fonte de recursos incrementasse os cofres públicos (fiscal).

Em suma, acredita-se que o modelo de exploração privado, regulado por uma autarquia de regime especial com largas atribuições nos moldes de uma Agência reguladora, capaz de atuar de maneira técnica e lado a lado com órgãos da Administração Direta dos entes federados locais parece ser o caminho adequado na construção de um mercado equilibrado tanto para os potenciais investidores quanto para a população. Somado a isso, um regime fiscal mais oneroso seria responsável por garantir a arrecadação necessária para compensar o aumento nos gastos públicos provocados pela atividade e ainda funcionaria como inibidor para o avanço desmoderado desse mercado. Por certo, a legislação deverá ainda prever em minúcias muitos outros aspectos não tratados aqui, e é fundamental

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Conteudo/NossaCausa>> Acesso em 02 de julho de 2018. *Jogo do bicho pode elevar arrecadação em R\$ 30 bi por ano*. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/valor-investe/casa-das-caldeiras/5088828/jogo-do-bicho-pode-elevar-arrecadacao-em-r-30-bi-por-ano>> Acesso em 02 de julho de 2018.

<sup>51</sup> Disponível em: <<https://impostometro.com.br/Noticias/Interna?idNoticia=16>> Acesso em 02 de julho de 2018.

<sup>52</sup> Arrecadação por tributo de 01/01/2017 até 31/12/2017 - Disponível em: <<https://impostometro.com.br/#arrecadacaoBrasil>> Acesso em 01 de julho 2018.

<sup>53</sup> Planilha “Arrecadação por UF – Internet – Jan-Dez 17” da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado/arrecadacao-uf-2017/arrecadacao-por-uf-internet-jan-dez17.ods/view>> Acesso em 01 de julho 2018.

<sup>54</sup> *A indústria do jogo tem uma grande capacidade de geração de empregos diretos*. Disponível em: <<https://dourasoft.com.br/a-legalizacao-do-jogo-gera-muitos-empregos-diretos/>> Acesso em 02 de julho 2018.

*QUANTOS EMPREGOS SERIAM GERADOS COM OS CASSINOS E BINGOS NO BRASIL?* Disponível em <<https://www.cassino.org/news/quantos-empregos-seriam-gerados-com-os-cassinos-e-bingos-no-brasil>> Acesso em 02 de julho 2018.

que o faça exaustivamente para que não haja lacunas e divergências que dão margem a práticas prejudiciais à sociedade.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, questiona-se a validade de uma norma editada com base em preceitos incompatíveis com o Estado Democrático de Direito, que ofende ao ordenamento jurídico-constitucional atual, e pior ainda, que, reflexamente, produz consequências danosas à própria sociedade brasileira.

Portanto, os jogos de azar devem ser legalizados e, sobretudo, fortemente regulamentados, cabendo ao Estado exercer controle efetivo sobre o mercado, controlando o seu crescimento para que não cause prejuízos sociais. Para tanto, o marco normativo que inaugurará a nova era dos jogos de azar no Brasil, deverá prever, dentre outras coisas, a legalização ampla de todas as modalidades e a criação de um órgão de caráter administrativo, que fará o papel de uma Agência Reguladora, com a função de garantir que os exploradores dos jogos estarão seguindo as diretrizes estabelecidas. Ademais, entende-se que a legalização também deve vir acompanhada da imposição de um regime fiscal oneroso, capaz de impor limites ao crescimento acelerado do mercado. Tendo tudo isso em vista, conclui-se que a proibição aos jogos de azar não merece mais prosperar, e com isso a sua legalização deve ser pensada levando em conta a dinâmica do novo e complexo mercado, a fim de que o Estado e a sociedade possam auferir um verdadeiro ganho e os possíveis danos sejam mitigados.

## REFERÊNCIAS

*A indústria do jogo tem uma grande capacidade de geração de empregos diretos*. Disponível em: <<https://dourasoft.com.br/a-legalizacao-do-jogo-gera-muitos-empregos-diretos/>> Acesso em 02 jul.2018.

A SESSÃO da Assembléia Constituinte. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 6, 03 mai. 1946.

“About us” Disponível em <<http://gaming.nv.gov/index.aspx?page=2>> Acesso em 02 jul. 2018.

ACTIVA repressão ao “jogo do bicho”. *O Jornal*, Rio de Janeiro, p. 9, 29 fev. 1940.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2015.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi, 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito econômico*. São Paulo: Celso Bastos, 2004.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral, 1*. 17. ed. rev. ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550 de 2011. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.
- CAPS - Centro de Atenção Psicossocial Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/saude-para-voce/saude-mental/acoes-e-programas-saude-mental/centro-de-atencao-psicossocial-caps>> Acesso em 02 jul. 2017.
- DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das Finanças*. 10. ed., São Paulo: Saraiva, 1967, p. 3-7. apud. ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- DIAS, Felipe da Veiga; GERVASONI, Tássia Aparecida. AUTONOMIA PRIVADA X PATERNALISMO ESTATAL: UMA DEMONSTRAÇÃO DE (IN)COMPATIBILIDADE NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO. Revista Eletrônica do Curso de Direito – PUC Minas Serro, Belo Horizonte, n. 7, p. 77 a 97, ago. 2014. ISSN 2176-977X. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1582/6998>> Acesso em: 28 jun. 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- Europa libera jogos de azar, mas sob regras estritas*. Disponível em: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/mundo/2016/12/05/interna\\_mundo,678412/europa-libera-jogos-de-azar-mas-sob-regras-estritas.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/mundo/2016/12/05/interna_mundo,678412/europa-libera-jogos-de-azar-mas-sob-regras-estritas.shtml)> Acesso em 02 jul. 2018.
- FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. *Breve análise da Ordem Econômica Constitucional brasileira*, 2014.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- HENRIQUES, J. M. *A proibição de jogos de azar e cassinos no Brasil é compatível com o Estado Democrático de Direito?* Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI56762,21048-A+proibicao+de+jogos+de+azar+e+cassinos+no+brasil+e+compativel+com+o>> Acesso em 28 jun. 2018.
- História dos cassinos no Brasil é tema de reportagem especial da Rádio Senado*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/03/historia-dos-cassinos-no-brasil-e-tema-de-reportagem-especial-da-radio-senado>> Acesso em 28 jun. 2018.
- IMPOSTÔMETRO. Disponível em <<https://impostometro.com.br/>> Acesso em: 02 de julho de 2018; Instituto jogo legal. Disponível em <<http://www.institutojogolegal.com.br/Home/Conteudo/NossaCausa>> Acesso em 27 jun. 2018.

*Jogo do bicho pode elevar arrecadação em R\$ 30 bi por ano.* Disponível em: <<https://www.valor.com.br/valor-investe/casa-das-caldeiras/5088828/jogo-do-bicho-pode-elevar-arrecadacao-em-r-30-bi-por-ano>> Acesso em 02 jul. 2018.

KEYNES, J. M. [1936] *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradução de Mário R. da Cruz; revisão técnica de Cláudio R. Contador. São Paulo: Atlas, 1982.

*Las Vegas recebe 42,9 milhões em 2016 e bate recorde.* Rafael Faustino. Disponível em: <[http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/destinos/2017/01/las-vegas-recebe-429-milhoes-em-2016-e-bate-recorde\\_143298.html](http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/destinos/2017/01/las-vegas-recebe-429-milhoes-em-2016-e-bate-recorde_143298.html)> Acesso em 28 jun. 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Teoria da Imposição Tributária*. São Paulo: Saraiva, 1983.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Lindenmeyer Vidal Gandra da Silva (Coord.). *Tratado de direito tributário*. Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2011. 2v.

MARTINS, Ives Gandra. *Não há proibição expressa na carta*. Revista Tribuna do Advogado OAB/RJ, edição Abril 2016 – nº 557.

MELLO, Marcelo Pereira de. *Criminalização dos jogos de azar: a história social dos jogos de azar no Rio de Janeiro (1808-1946)*. Curitiba: Juruá, 2017.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NAMI, Beatriz Dib. *Breve Histórico da Tributação como Forma de intervenção na Indústria Nacional e a Função Extrafiscal do Tributo no Ordenamento Jurídico Atual*. Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas, v. 1 (mar/abr. 2007) – Porto Alegre: Magister.

NÃO houve tempo para despedidas. *Jornal Diário de notícias*, Rio de Janeiro, p. 3, 01 de maio 1946. Nova York busca impedir compra de refrigerantes e sucos com vale-refeição. Disponível em <<http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,nova-york-busca-impedir-compra-de-refrigerantes-e-sucos-com-vale-refeicao,622521>> Acesso em 28 jun. 2018.

NINO, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*. 2. ed. Buenos Aires: Astrea, 2007.

O COMBATE ao “Jogo do Bicho”. *A Manhã*, Rio de Janeiro, p.4, 21 jan. 1926.

OLIVEIRA, José Marco Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente:proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. Rio de Janeiro: Renovar, p. 37. apud SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

OLIVEIRA JUNIOR, Raimundo Frutuoso de. *A análise econômica do direito e o uso da curva de Laffer na efetivação do direito fundamental à vedação do confisco tributário*. Fortaleza. 2011.

OMAS, Salua, *Jogos de Azar: Análise do Impacto Psíquico e Socio Familiar do Jogo Patológico a partir das Vivências do Jogador*, Rio de Janeiro: Juruá, 2009.

PAZZINATO, Alceu L., SENISE, Maria Helena V. *História Moderna e Contemporânea*. 15. ed. São Paulo: Ática, 2008.

Planilha “Arrecadação por UF – Internet – Jan-Dez 17” da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado/arrecadacao-uf-2017/arrecadacao-por-uf-internet-jan-dez17.ods/view>> Acesso em 01 jul. 2018.

*QUANTOS EMPREGOS SERIAM GERADOS COM OS CASSINOS E BINGOS NO BRASIL?* Disponível em <<https://www.cassino.org/news/quantos-empregos-seriam-gerados-com-os-cassinos-e-bingos-no-brasil>> Acesso em 02 jul. 2018.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

*Regulatory action*. Disponível em: <<http://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/Regulatory-action/Regulatory-action.aspx>> Acesso em 02 jul. 2018.

ROHRMANN, Carlos Alberto; RÊGO, Cristiane. *O paternalismo estatal e o fenômeno da juridicização da vida privada*. Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, v. 27, 2013.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SERVIÇO DE REGULAÇÃO E INSPEÇÃO DE JOGOS. Disponível em: <<http://www.srij.turismodeportugal.pt>> Acesso em 02 jul. 2018.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. V. II. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

SOARES, J.E. de Macedo. A Extinção do Jogo. *Jornal Diário Carioca*, Rio de Janeiro, p. 1, 01 mai. 1946.

SOBRINHO, Barbosa Lima. A influência dos cassinos. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 5, 05 mai. 1946.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 12. Ed. Renovar, Rio de Janeiro.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. v. III. Renovar: Rio de Janeiro.

TRAVASSOS, Marcelo Zenni. *Fundamentos do direito regulatório no instituto da extrafiscalidade*. Brasília: Penélope Editora, 2014.

*União, estados e municípios têm papéis diferentes na gestão do SUS*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/10/o-papel-de-cada-ente-da-federacao-na-gestao-da-saude-publica>> Acesso em 02 jul. 2018.