O PAPEL DO JOGO DE APOSTAS E DO TURISMO NA INDUÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA NO BRASIL[1]

THE ROLE OF GAMING AND TOURISM IN THE INDUCTION OF THE ECONOMIC ACTIVITY IN BRASIL

*Daniel Corrêa Homem de Carvalho**
*Maria Constança Madureira Homem de Carvalho***

RESUMO

O estudo dos jogos de apostas, sob a perspectiva jurídica, nos últimos anos tem se restringido a estudos e pareceres relativos a certas modalidades de jogos de aposta. Entretanto, a perspectiva do presente trabalho é inserir a discussão jurídica do jogo de apostas no contexto do desenvolvimento econômico, a partir dos mandamentos constitucionais que tratam da autonomia privada e da liberdade individual, da liberdade econômica e do papel indutor do Estado no desenvolvimento econômico. Nessa linha, a ilação com o turismo baseia-se em duas vertentes – o turismo como beneficiário e como ator desse processo. Assim, o presente trabalho não tem caráter contencioso, mas a discussão em tese, como sói a um trabalho acadêmico. Uma das conclusões a que se chega é a necessidade de uma lei geral de apostas e de uma agência reguladora de jogos de apostas no Brasil, à luz do que ocorre nos países, onde, independente das especificidades históricas e sociais, o jogo está plenamente inserido no sistema econômico.

PALAVRAS-CHAVES: Atividade estatal. Desenvolvimento econômico. Jogo de apostas. Regulação. Turismo.

ABSTRACT

In recent years, the study of gaming under a legal perspective has been restricted to studies and reports related to certain forms of betting. This paper aims to shed light to the discussion of legalization of the gaming activity in the context of economic development and the constitutional commandments related to private autonomy and individual liberty, economic freedom, and the inductive role of the State in economic development. Furthermore, we proceed to analyze the close relationship between both activities - tourism and gaming and

[1] Trabalho resultante de pesquisa no Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento do Mestrado em Direito da Universidade Candido Mendes – UCAM, Rio de Janeiro.

*Advogado formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, professor de Direito na UCAM, Rio de Janeiro, mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica - PUC, Rio de Janeiro e mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela UCAM, Rio de Janeiro. E-mail: daniel.homem@bhcg.adv.br

** Advogada formada pela Universidade Candido Mendes - UCAM, Rio de Janeiro, professora de Direito na UCAM, Rio de Janeiro e mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pela UCAM, Rio de Janeiro. Membro do grupo de pesquisa de Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento do Mestrado em Direito da UCAM, Rio de Janeiro. E-mail: constanca.madureira@bhcg.adv.br

how tourism can benefit from and act in this process. Thus, the nature of this paper is merely academic according to the best academic practice. We point out, among other conclusions, the need for a general gaming law and the subsequent regulation for gaming in Brazil, mainly considering other countries experiences where gaming is fully inserted into their economic systems, regardless of specific historical and social aspects.

KEY WORDS: State activity. Economic development. Gaming. Regulation. Tourism.

INTRODUÇÃO

O estudo dos jogos de apostas, sob a perspectiva jurídica, nos últimos anos, tem se restringido a estudos e pareceres relativos a certas modalidades de jogos de aposta. É o caso, por exemplo, dos pareceres do ex-ministro Miguel Reale Júnior, acerca da legalidade da prática do pôquer e sua descaracterização como jogo de azar [2], do promotor de Justiça do Rio de Janeiro, Leonardo Marques[3] - tratando da distinção entre jogos de azar e de habilidade - e do clássico parecer ("Natureza jurídica das loterias e bingos. Competências dos Estados-membros na matéria")[4] do atual ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luis Roberto Barroso, que faz uma erudita defesa da eficácia "do princípio federativo", consolida e organiza um histórico acerca da legislação de jogos no País. A posição do ministro foi superada pela edição Súmula Vinculante nº 2 do STF[5], que estabeleceu que a União detém competência exclusiva para legislar sobre consórcios e sorteios, entendendo a Corte Suprema, com todas as venias, equivocadamente, jogos de apostas como sendo espécie de consórcios e sorteios. Outros autores também se debruçaram sobre o tema, a exemplo de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Geraldo Ataliba, Caio Tácito e Osvaldo Trigueiro.[6]

Entretanto, a perspectiva do presente trabalho é inserir a discussão jurídica do jogo de apostas no contexto do desenvolvimento econômico, conforme mandamentos constitucionais

---

[2] Disponível em: http://www.bsop.com.br/bsop/Pagina.do?idSecao=37>. Acesso em: 1º set.2013.

[3] Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista59/revista59_199.pdf. Acesso em: 1º set.2013.

[4] BARROSO, Luis Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 459-494.

[5] Súmula Vinculante nº 2. É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.

[6] V. Diogo de Moreira Neto. Legalidade de lei autorizativa de realização de concurso de prognósticos, *in Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 40, 1988, p.238; Geraldo Ataliba, Possibilidade jurídica da exploração de loterias pelos Estados federados, *apud* Carlos Ari Sundfeld, Loterias estaduais na Constituição de 1988, *in Revista de Direito Público*, vol 91, p. 96; Caio Tácito, Loteria estadual. Limites de emissão de bilhetes. Autorização estadual, *in Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 40, 1988, p. 51-52; Caio Tácito, Loterias estaduais (criação e regime jurídico), *in Revista de Direito Público*, vol. 77, 1986, p.78-79; Osvaldo Trigueiro, Loteria Estadual, *in Revista de Direito Público*, vol. 76, 1985, p. 38-39. *Apud* Barroso, Luis Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.459-494.

dos artigos 5º, II[7], 174[8],180[9] da Carta da República, que tratam da autonomia privada e da liberdade individual, da liberdade econômica e do papel indutor do estado no desenvolvimento econômico. Com isso em mente, aborda-se a íntima ligação do turismo com esse desenvolvimento, seja como beneficiário, seja como ator do processo. Assim, o presente trabalho não tem caráter contencioso, mas a discussão em tese, como sói a um trabalho acadêmico.

Começa pela análise do Decreto-lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946 (editado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra e peça de resistência da luta anti-jogo), do descompasso das razões e concepções histórico-sociais desse ato e da inconveniência (para 'alguns') dessa ilegalidade.

A seguir, trata das possibilidades que uma "legalização" do jogo no Brasil poderia trazer ao desenvolvimento econômico. Embora altamente explorado nas instâncias políticas e sociais, não se encontra na literatura jurídica, especificamente em *Law and Economics*, o tema assim abordado. Defende-se aqui uma legislação nos moldes promovidos pelos países onde a atividade é madura e exitosa, capaz de gerar desenvolvimento econômico com segurança para o praticante e para a ordem jurídica. A restrição em vigor no País favorece a ilegalidade, a lavagem de dinheiro, a sonegação e o fortalecimento de organizações criminosas.

Não cabe ao Estado cercear a administração do patrimônio e da liberdade do indivíduo que, em sã consciência, é dotado de discernimento para escolher a melhor maneira de desfrutar de seus bens. Nada deveria impedir que uma senhora idosa optasse por investir parte da sua pensão em lazer, jogando bingo, em detrimento do sustento (nem que seja parcialmente) de um filho pródigo, alcoólatra e viciado em drogas. Nada pode sugerir que um tipo de escolha como esta fira a moralidade média do cidadão brasileiro e/ou quaisquer padrões históricos, sociológicos ou jurídicos vigentes.

Uma das conclusões do presente trabalho é a necessidade de uma lei geral de apostas e de uma agência reguladora de jogos de apostas no Brasil, à luz do que ocorre nos países, onde, independente das especificidades históricas e sociais, o jogo está plenamente inserido no sistema econômico. O legislador ao proibir ou omitir-se em regulamentar a atividade do

---

[7] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

[8] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

[9] Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

jogo, induz o desenvolvimento econômico para fora do território nacional, pela evasão das receitas de brasileiros, que deixam o país para jogar no exterior, e pela proliferação de cassinos nas fronteiras do Brasil e além, entre outras perdas. Ė o cumprimento às avessas do comando constitucional do artigo 174 da Carta da República.

1 O JOGO É PROIBIDO NO BRASIL. SERÁ MESMO?

O grande marco a sustentar a tese de que no Brasil o jogo é proibido é o famoso Decreto-lei n° 9.215/46, determinando o fechamento dos cassinos no Brasil, cuja autoria intelectual é atribuída a D. Santinha, esposa do então presidente Eurico Gaspar Dutra. Investigações históricas têm questionado esse mito.[10]

Porém, uma análise empírica, ainda que pouco atenta, mostra que há sim jogo legal por toda a parte no Brasil. A Caixa Econômica Federal (CEF) administra**,** pelo menos**,** dez modalidades de jogos[11], com arrecadação na casa de R$ 11 bilhões (2012)[12], cujo lucro é distribuído entre diversas instituições sociais de benemerência e previdência. A cada dia, um parlamentar propõe a destinação de uma parcela da arrecadação dos recursos dos jogos pela CEF para uma entidade em particular.

A corrida de cavalos, aristocrática atividade esportiva que enseja um jogo de apostas mais do que centenário, possui, inclusive, lei própria: a Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984 (Lei do Turfe), que permite aos hipódromos legalizados explorarem as apostas em corridas de cavalos, em um espectro geográfico por ela autorizado. E mais, essa atividade visa, na forma legal, estimular a produção do cavalo de corrida (puro-sangue inglês, PSI) no território brasileiro.

Até aqui foram mencionados os jogos legais, com autorização específica em lei. A legislação civil, ao permitir que a dívida de jogo não seja paga pelo perdedor, inseriu na ordem jurídica, além do jogo legal, o chamado jogo 'tolerado'[13]. Raro é se deparar com alguém que não conheça e/ou que não participe de uma mesa de pôquer, biriba, pif paf, por

---

[10] Por exemplo, pesquisadores identificaram o ato como um agravo ao grupo do presidente Getúlio Vargas, com a desconfiança de que o verdadeiro dono/controlador do Cassino da Urca não seria o lendário senhor Alberto Rola, mas, sim, um familiar de Vargas, seu irmão, Benjamin (Bejo) Vargas.
Disponível em: <http://www.magocom.com.br/bnl/noticia.aspx?tipo=1&cod=4409>. Acesso em: 1º set. 2013.

[11] Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/loterias/index.asp.> - Acesso em: 1º set. 2013.

[12] Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=7012638>. Acesso em: 1º set. 2013.

[13] Art. 814. As dívidas de jogo ou de aposta não obrigam a pagamento; mas não se pode recobrar a quantia, que voluntariamente se pagou, salvo se foi ganha por dolo, ou se o perdente é menor ou interdito. (...) § 2º O preceito contido neste artigo tem aplicação, **ainda que se trate de jogo não proibido**, só se excetuando os jogos e apostas legalmente permitidos. (grifamos).

exemplo, e/ou não conheça alguém que o faça. Esta distinção ficou definitivamente assentada quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou que a regra do artigo 814, § 2º do Código Civil só valeria para os tais *jogos tolerados*, pois os jogos legais implicavam em uma relação contratual e, portanto, obrigatória.[14]

Por fim, há as modalidades expressamente proibidas em lei[15], tais como apostas em atividades esportivas, jogo do bicho, bingo, caça-níqueis (*slot machines*, em inglês) e jogos de cassinos (*blackjack*, bacará, roleta e dados), que, apesar da proibição, possuem um mercado de demanda desses serviços em função da atratividade social que suscitam, ocasionando, portanto, a sua ocorrência à margem da ordem criminal, tributária e do controle financeiro.

Como se vê, é falsa a afirmação de que o presidente Dutra e d. Santinha *proibiram* o jogo no Brasil. Hoje, na verdade, a CEF acumula, eventualmente, em conjunto com a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), a função de órgão regulador do jogo e de operadora exploradora da atividade, quase que em caráter de monopólio. Ainda resistem quatro loterias estaduais: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará e Paraíba[16], além dos Jóquei Clubes.

2 DO DECRETO-LEI Nº 9.215 /46. A PROIBIÇÃO DO JOGO

A leitura dos *consideranda* do Decreto-lei nº 9.215/46 impele ao riso, dada a sua total dissonância com a realidade fática da sociedade brasileira. Tais justificativas seguem abaixo. *In verbis*

> O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, e

[14] "(...) VII - Os concursos lotéricos constituem-se em modalidade de jogo de azar, sendo seus prêmios pagos apenas aos portadores dos respectivos bilhetes. Dessa forma, os bilhetes de apostas são considerados como apresente o título, liberando-se, assim, o devedor do compromisso a títulos ao portador e como tal a obrigação deve ser cumprida a quem apresente o titulo, liberando assim o devedor do compromisso assumido. Precedentes." REsp 1202238. STJ, Relator Ministro Massami Uyeda. Julgamento: em 14/8/2012. Publicado em: 18/9/2012.
"DIREITO CIVIL. CONTRATO DE APOSTA. TURFE. ATIVIDADE LEGALIZADA. ART. 1.477 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916. INAPLICABILIDADE. A aposta expressamente permitida em lei tem amparo jurisdicional e não se insere na previsão do art. 1.477 do Código Civil de 1916, obrigando o apostador ao pagamento de seu preço, como no caso. Hipótese em que as corridas de cavalos foram realizadas em estrita conformidade com a legislação pertinente (Lei n. 7.291/84). Recurso especial não conhecido". REsp 819482. STJ, relator Ministro Cesar Asfor Rocha, Julgamento em: 27/3/2007. Publicado em: 21/5/2007.

[15] As modalidades de jogos proibidos estão compreendidas nos artigos 50 e segs. do Decreto-lei nº 3.688, de 10 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais).

[16] Para mais informações, ver Loteria do Estado do Rio de Janeiro (LOTERJ), Loteria Mineira (LEMG), Loteria do Estado do Ceará (LOTECE), Loteria do Estado de Mato Grosso (LEMT) E Loteria do Estado da Paraíba (LOTEP). Disponíveis, respectivamente em: <http://www.loterj.rj.gov.br, http://www.loteriademinas.com.br, http://www.lotece.com.br/v2, http://www.lotep.pb.gov.br>. Acesso em: 1º set.2013.

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

O autor do decreto inicialmente invoca o combate ao jogo de azar como imperativo da consciência universal. As expressões de linguagem devem ser interpretadas à luz da época histórica em que são utilizadas. As referências que nos ocorrem a poder inspirar essa consciência universal invocada no decreto seriam a hierarquia das leis, de inspiração jusnaturalista, de São Tomas de Aquino[17] e o conceito de imperativo categórico de Kant[18]. Não se acredita que a tal hierarquia possa encontrar respaldo na doutrina universal contemporânea. Vale destacar que, entre os 193 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), 75,52% têm o jogo legalizado e regulamentado, sendo que o Brasil está entre os 24,48% que não legalizaram esta atividade. Já entre os 156 países que compõem a Organização Mundial de Turismo (OMT), 71,16% têm o jogo legalizado, sendo que, entre os 28,84% ou 45 países que não legalizaram a atividade, 75% são islâmicos e não o fizeram por motivos religiosos. Contudo, nem todas as nações islâmicas proíbem jogos, como Egito e Turquia, países de maioria islâmica.[19]

A segunda afirmação não tem correspondência empírica. O texto penal deveria ser exatamente ao contrário já que os *soie disant* povos 'cultos' têm se inclinado a acolher em seus sistemas jurídicos os jogos de azar. Se assim não fosse, o santuário de São Patrício (Irlanda do Norte) não teria sido agraciado com um projeto de iluminação custeado com fundos da Loteria Nacional, por intermédio da Comissão do Milênio. Graças a um ambicioso sistema de holofotes, a igreja iluminada passou ser vista de qualquer ângulo, distância, horário.[20]

Quaisquer normas que sofram influência dos comportamentos morais e que tenham caráter concessivo estão expostas a abusos e exageros. A tecnologia e os instrumentos que o

---

[17] REALE, Miguel. *Estudos de filosofia e ciência do direito*. São Paulo-SP: Saraiva, 1978.
[18] "Existe só um imperativo categórico, que é este: aja apenas segundo a máxima que você gostaria de ver transformada em lei universal". In: *O pensamento vivo de Kant*. Coleção: Biblioteca do Pensamento Vivo. São Paulo: Livraria Martins, 1961.
[19] Disponível em: <http://www.magocom.com.br/bnl/BlogPost.aspx?cod=20756. Acesso em: 1º set. 2013.
[20] Disponível em: <http://www.saintpatrick.org.uk/introduction.htm>. Acesso em: 1º set. 2013.

Estado detém hoje em quaisquer países do mundo, inclusive os "cultos", têm sido capazes de controlar e proibir esses abusos. Não é à toa, pois, que a atuação da Comissão de Jogos (*Gambling Commission*) do Reino Unido está pautada sob grandes objetivos, quais sejam, assegurar a prática justa, transparente e responsável dos jogos e mantê-la livre da criminalidade[21].

Muito embora não seja o tema do trabalho, o último considerando é uma afronta do ponto de vista jurídico. Licenças e concessões, na melhor doutrina e legislação do Direito Administrativo jamais podem ser dadas em caráter precário, o que vale dizer que um empresário não pode investir milhões, ou, às vezes, bilhões, em uma atividade, sob o risco de que essa sua 'licença/concessão' venha a ser cassada a qualquer momento, sem a correspondente indenização ou sem que o concessionário dê causa suficiente a essa cassação.

3 DOS DIREITOS DO CIDADÃO E DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os direitos do cidadão em face do Estado, chamados de primeira dimensão, implicam numa postura negativa do Poder Público ou, dito de outra maneira, em um não agir. O princípio traz em sua raiz uma premissa existencial de que a autonomia e liberdade privadas, quando podem dar conta satisfatoriamente das perplexidades da aventura humana, impõem um não agir do Estado. Num mundo em que se discute, como no Uruguai, recentemente, a legalização do uso da *cannabis*[22], ou mesmo diante de decisões judiciais, como na Colômbia, que consideram atípica criminalmente até mesmo a autolesão[23], restringe-se em muito o espaço do Estado para ditar o que o indivíduo deve ou não deve fazer com seu patrimônio financeiro ou moral. Trata-se de conduta reservada à esfera da intimidade, da autonomia individual. A proibição de hipóteses tão prosaicas como a da "vovozinha fazer sua fezinha no bicheiro da esquina" fere a autonomia individual, *et pour cause*, a dignidade da pessoa humana (art. 1º , III, CRFB/88), a partir de argumentos de autoridade como os de

[21] Disponível em: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/gh-about_us/how_we_regulate.aspx>. Acesso em: 1º set.2013.
[22] Disponível em: <http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1313&catid=14&Itemid=59> Acesso em: 1º set. 2013.
[23] *Sentença C-221/94 da Corte Constitucional Colombiana*, de 05 de maio de 1994. Inteiro teor disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6960>. Acesso em: 1º set.2013.

Gilmar Mendes, quando se refere ao fato de que "(...) não apenas a existência de lei, mas também a sua falta podem revelar-se afrontosas aos direitos fundamentais."[24]

O Estado brasileiro, por força do comando do artigo 174, CRFB/88, deve atuar como indutor da atividade econômica. Claro está que há um mercado para os jogos de apostas, com demanda social, ausência relativa de reprovação moral da conduta e uma oferta ilegal, que busca satisfazer essa demanda. Impõe-se, portanto, uma regulação para que toda essa sinergia econômica reverta em benefícios sociais e econômicos. Ironicamente, hoje, a inação legislativa tem surtido efeito contrário ao que preconiza o supramencionado artigo 174, diante da proliferação de cassinos ao longo da fronteira do Brasil, por países que já acolheram o jogo de azar em seu sistema jurídico. Aqui o Brasil, por omissão, compromete o desenvolvimento econômico. Em outro caso, descumpre o artigo 174 da CRFB/88 por ação, quando, mal comparando, concede o perdão de dívidas a países governados por cleptocracias, permitindo ao dinheiro perdoado ir para os cofres privados desses tiranos no poder.

Infelizmente a questão da fuga dos apostadores nativos para outros mercados operadores de jogos vem sendo encarada pelos atores políticos e pela mídia como normal. Amostra disso é a promoção de destinos como Punta del Leste nos meios de comunicação e na sociedade brasileira. A legalização da atividade, além da geração de empregos, está agregada à questão do entretenimento (*show business*), da cultura e do turismo de negócios, de eventos e/ou de lazer. Em verdade, o que de fato D. Santinha "proibiu" foi o funcionamento dos cassinos no País, permitido à época em capitais e estâncias hidrominerais.

E não há como em um estudo jurídico descuidar-se dessa importantíssima face hermenêutica. Nos dias de hoje, o conceito de cassino é bastante diverso daquele dos tempos da indigitada senhora. O cassino não é somente local de jogo, mas uma parcela de um cenário muito complexo, que envolve entretenimento e negócios.

Atribui-se a sede do moralismo internacional aos EUA. Os passageiros do *Mayflower* não emigraram da Inglaterra por intolerância daquele país, mas, ao contrário, por excesso de ortodoxia religiosa própria. Buscavam fundar um novo pouso fora das 'liberalidades' toleradas no país de origem. Portanto, a fundação e colonização dos EUA foram marcadas por forte conteúdo conservador do ponto de vista moral. Porém, na condição de 'europeus' no

[24] MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional, *in Revista Jurídica Virtual da Presidência da República*. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm>. Acesso em: 1º set.2013.

desterro, no dizer de Borges[25], referindo-se aos argentinos em especial, mas aplicável para todos os americanos, coube-lhes a tarefa de construir um país novo. Tocqueville em sua longa viagem àquele país-continente, retratada em seu clássico *Democracia na América*[26], demonstra, entre as características daqueles habitantes, sua simplicidade, pragmatismo e objetividade. Não é incomum encontrar organizações não governamentais (ONGs) norte-americanas que lutam contra o jogo; até mesmo alguns estados americanos (Alasca, por exemplo) proíbem sua prática. O que levou a grande maioria dos estados americanos a regulamentarem o jogo foi o balanço de aspectos positivos e negativos, foi a constatação de que o desestímulo ao jogo ilegal e as atividades sociais e culturais que podem ser patrocinadas com a receita do jogo, superam, no entender desses pragmáticos, os eventuais (ou efetivos) aspectos negativos, dentre eles, o jogo compulsivo. Aliás, nesse aspecto, seja na regulamentação oficial, seja nas políticas de responsabilidade social das empresas privadas de jogo, encontraremos sempre uma diretriz destinada a abrandar esse mal. A Associação Americana de Jogo (*American Gaming Association*) expressamente dispõe entre seus objetivos o controle rigoroso e eficiente sobre a indústria do jogo para preservar a integridade dos negócios e da atividade. Além disso, estimula as condutas socialmente responsáveis dos membros da indústria dos cassinos por meio da execução de projetos de voluntariado e filantrópicos nas suas comunidades, sem prejuízo dos esforços voltados para a prática responsável do jogo, da diversidade e sustentabilidade ambiental[27].

4 DO PAPEL DO ESTADO NA INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Sob a ótica conceitual cabe reiterar neste ponto do trabalho entendimento explicitado acerca da atuação do Estado na atividade econômica[28]. Dentre as mudanças observadas na forma de participação do Estado na economia, a CRFB/88, em seu artigo 173, *caput*, adota o princípio da subsidiariedade. Em outras palavras, o Poder Constituinte tornou excepcional a atuação direta do Estado na atividade econômica, reservando-lhe, todavia, funções de planejamento e regulação. Ou seja, o Estado só intervém na ordem econômica em situações

[25] BORGES, Jorge Luis. *Discusión*. Obras Completas. Buenos Aires: Emecé, 1957, p.151-162: El escritor argentino y la tradición.
[26] TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
[27] Disponível em: <http://www.americangaming.org>. Acesso em: 1° set. 2013.
[28] CARVALHO, Maria Constança M Homem de. *A (des) necessidade de intervenção no domínio econômico – Contratação de hotelaria para a Rio + 20 (estudo de caso).* Trabalho apresentado no *XXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito.* CONPEDI, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, novembro, 2012. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e0e24295e8a8628. Acesso em: 1º set.2013.

muitíssimo delimitadas. Assim, a atividade estatal de regulação, em seu sentido mais técnico e restrito, constitui uma espécie do gênero intervenção estatal na economia, diferindo, porém, da participação direta do Estado, tanto em relação aos seus pressupostos quanto aos seus objetivos e instrumentos. Nesse sentido, informa Marçal Justen Filho[29] que "a regulação econômico-social consiste na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e realização dos direitos fundamentais."

O comando do já citado artigo 174, CRFB/88 é bastante elucidativo no que tange ao papel conferido ao Estado na atividade econômica no novo regime constitucional. Por sua vez, o texto constitucional serviu de arcabouço para o Programa Nacional de Desestatização (PND), pelo qual se permitiu a transferência de algumas atividades de utilidade pública para particulares, deixando de lado o tradicional Estado-empresário, para dar lugar a uma intervenção primordialmente diretiva, fomentadora, concentrada naquilo que sua função tem de essencial. Haja vista o comando do artigo 11 da lei instituidora do PND (Lei n° 9.491/97), que transcrevemos a seguir:

> Art. 1º. É instituído o Programa Nacional de Desestatização com os seguintes objetivos fundamentais:
> (...)
> V. Permitir que a administração pública concentre-se nas atividades em que a **presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais**: (...)" (grifo nosso).

A ênfase num realinhamento desses papéis se justifica sobremaneira em face das necessidades reais e/ou urgentes de atuação estatal, abrangida também pelo comando do aludido artigo 180, CRFB/88, que ineditamente explicitou a promoção do turismo como fator de desenvolvimento socioeconômico (Título VII, Capítulo I – Da Ordem Econômica e Financeira). Aliás, de forma transversa, o turismo também foi prestigiado no texto constitucional, no artigo 6º, que prescreveu o direito de todos ao lazer. O lazer turístico nada mais é do que uma de suas formas.

No âmbito do presente trabalho, diante das considerações acima, repisa-se aqui que a proibição do jogo de apostas cumpre às avessas a determinação constitucional, dada a proliferação contínua de cassinos, a começar por aqueles nas proximidades das fronteiras do Brasil (Pedro Juan Caballero, Punta del Leste, Montevidéu, Buenos Aires, Iguazu, entre outros). Os efeitos: limitação da oferta de emprego e de capacitação profissional, fuga de

[29] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

divisas brasileiras, restrições à ampliação de novos segmentos e do fluxo de turistas, baixo investimento em infraestrutura básica (rodovias, saneamento, telecomunicações, por exemplo). Em outras palavras, o Brasil sem cassinos perde em arrecadação, deixa de abrir vagas de emprego, restringe o turismo como atividade econômica e incentiva aos brasileiros a jogar não só em outros países, como também em navios, nos quais embarcam em portos nacionais, e que navegam em águas internacionais.

A realização de eventos da magnitude das Copas das Confederações (2013), do Mundo (2014) e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016) trará um volume extraordinário de turistas, a exemplo do que tem ocorrido em outros locais onde eles vêm acontecendo**.** Vale ressaltar que um número incontável dessas pessoas está familiarizado com os jogos de azar, que são totalmente legais e regulados em seus países de origem. Trata-se, a nosso ver, de pretexto robusto para alimentar esperanças e - admitindo-se o turismo como vetor de expansão da economia mundial - considerar esta nova frente de atuação estatal por meio da urgente legalização jogos de apostas e da reabertura dos cassinos no País, como forma de promover o desenvolvimento econômico. Algumas premissas para esta proposta são apresentadas a seguir.

5 O JOGO COMO INDUTOR DO TURISMO E DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Dados atualizados no relatório *Tourism Highlights 2012*, da Organização Mundial de Turismo[30], continuam atestando o crescimento, a pujança e o desempenho do turismo no mundo. No primeiro semestre de 2013, foram contabilizados 494 milhões de viajantes, um acréscimo de 25 milhões ou 5% em relação ao mesmo período de 2012. O segundo semestre costuma representar normalmente cerca de 55% do total de chegadas internacionais do ano, contra 45% da primeira metade. O crescimento do número de viagens foi mais significativo nos destinos de economias emergentes (6%) do que nos mercados desenvolvidos (4%). Apesar da desigualdade persistente no mundo, os resultados foram positivos em todas as regiões e sub-regiões.

As economias emergentes também impulsionaram os gastos com o turismo. Em 2012, turistas chineses geraram uma receita de US$ 102 bilhões, ou 40% a mais do que no

[30] Disponível em: http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_en_hr_0.pdf. Acesso em: 1º set. 2013.
Ver também: http://exame.abril.com.br/economia/noticias/turismo-mundial-cresce-5-ate-junho-e-supera-previsoes?page=2. Acesso em 1º set.2013.

ano de 2011. Um processo veloz de urbanização, o aumento no poder aquisitivo e a flexibilização das restrições às viagens internacionais são alguns fatores que explicam o volume de viagens internacionais feitas pelos chineses a partir do ano 2000. Das 10 milhões originais, essas viagens passaram a 83 milhões em 2012. Ao encabeçar a lista dos mercados turísticos que mais dispendem em viagens, a China ultrapassou destinos tradicionais como Alemanha e Estados Unidos, respectivamente, segundo e terceiro lugares, com um faturamento total de US$ 84 bilhões. Além da China, a Rússia representou importante papel na economia do turismo, graças a um aumento de gastos da ordem de 32% em 2012, ou US$ 43 bilhões, fato que lhe assegurou a sétima posição no *ranking* turístico internacional. Taleb Rifai, secretário-geral da OMT, atribui o papel de liderança das economias emergentes no desenvolvimento do turismo à contínua chegada ao mercado de novos segmentos de turistas, em especial, os integrantes das classes médias desses países[31].

Entre essas economias emergentes, mesmo não figurando nas dez primeiras posições, o Brasil obteve uma receita de US$ 22 bilhões em 2012, saindo da vigésima-nona posição (em 2005) para a décima-segunda[32]. Muito há que se fazer, contudo, para assegurar ao País um desempenho à altura das suas potencialidades e garantir condições de competitividade no cenário internacional. A despeito de uma receita recorde para o turismo de US$ 4 bilhões, acumulada no período de janeiro a junho de 2013[33], causa perplexidade constatar na mesma edição de *Tourism Highlights 2012* (OMT), entre outros fatos, que (i) o número de chegadas internacionais no Brasil e Argentina seja praticamente o mesmo; (ii) nosso crescimento no mercado não alcançou a casa de dois dígitos percentuais como outros destinos latino-americanos (por exemplo, Venezuela, Chile, Equador, Paraguai, Peru). Sem contar que continuamos muito aquém não só de destinos internacionais tradicionais como Reino Unido, França, Estados Unidos e emergentes como o sudeste da Ásia (Vietnam, Camboja, entre outros), Croácia, República Tcheca, Polônia, por exemplo.[34]

Dois eventos esportivos internacionais em 2012 contribuíram para turbinar o turismo e a economia europeias: o Campeonato Europeu de Futebol (Copa da UEFA), realizado na Polônia e Ucrânia e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, na Inglaterra. Como resultados relevantes, além dos ingressos de divisas de turistas, Polônia e Ucrânia tiveram um aumento

---

[31] Disponível em: <http://media.unwto.org/en/press-release/2013-04-04/china-new-number-one-tourism-source-market-world)>. Acesso em: 1º set.2013.
[32] Idem.
[33] Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/turistas-estrangeiros-gastaram-us-4-bi-no-pais-no-1osemestre>. Acesso em: 1º set.2013.
[34] Disponível em: http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_en_hr_0.pdf. Acesso em: 1º set.2013.

de 11% e 7%, respectivamente, no número histórico de visitantes. No caso brasileiro, a realização de grandes eventos, notadamente os de maior visibilidade, como os de natureza esportiva - as Copas das Confederações (2013), do Mundo (2014), os Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016), já confirmados, e outros potenciais, nos oferece mais um instrumento eficiente para o alcance de metas do Ministério do Turismo estabelecidas no Plano Nacional de Turismo 2013-2016 (PNT), a saber, "(...) incentivar o brasileiro a viajar pelo país; incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; e **preparar o turismo brasileiro para os megaeventos**". (grifo nosso). A propósito, é de se notar a importância dada à segurança jurídica "(...) como fator preponderante para a construção de um ambiente favorável, que viabilize as iniciativas e os investimentos no setor, por parte dos empreendedores nacionais e estrangeiros. Nesse sentido, um dos objetivos do presente PNT é exatamente o de estabelecer mecanismos que garantam estabilidade e confiança, no que se refere à obtenção de licenças, autorizações, concessões e demais exigências do estado, para a instalação e operação de empreendimentos turísticos no País."[35]

E não somente isso. Premissas como essas podem se beneficiar de outro fator inegável de indução ao turismo, qual seja a prática dos jogos de apostas e sua importância para a criação, desenvolvimento e promoção de destinos turísticos. Em que pesem os esforços de destinos tradicionais, como Las Vegas, Atlantic City, ambos nos EUA, chama a atenção o despontar de alguns desses novos destinos. Senão vejamos.

Com o passado de colônia portuguesa deixado para trás, hoje em dia, Macau vem experimentando um crescimento econômico rápido, baseado no forte desenvolvimento do turismo e dos jogos de apostas. O volume de negócios de cassinos é quatro vezes maior do que em Las Vegas, um dos motivos pelos quais Macau é considerada uma das cidades mais ricas do mundo. A economia está em grande parte baseada no setor terciário, especialmente em jogos de sorte ou azar, com vários grandes cassinos localizados em hotéis de luxo, rodeados por lojas especializadas em apostas, reunindo assim atividades muito lucrativas, relacionadas entre elas e com o setor do turismo. Graças aos seus muitos cassinos, Macau é tida como a "Las Vegas do Oriente" (também "Montecarlo do Oriente"). Já em 2006, pelos dados da OMT, Macau conquistou a vigésima primeira posição no turismo mundial e a

[35] Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/index.html>. Acesso em: 1º set.2013.

vigésima quarta em número de turistas recebidos.[36] No final de 2012, havia 35 cassinos, 5.485 mesas de jogo e 16.585 máquinas caça-níqueis em Macau; apenas os primeiros foram responsáveis por um faturamento equivalente a 29,2 bilhões de euros.[37]

Em abril de 2013, Cuba, a maior ilha caribenha, passou a autorizar cruzeiros marítimos, cujos navios têm como principal atração os cassinos. O anúncio foi feito em São Paulo, na I World Travel Market Latin America (WTM-LA), em abril de 2013, pelos executivos da empresa canadense Cuba Cruise, que enfatizaram o apoio recebido pelas autoridades cubanas e o diferencial representado pela segurança do país atualmente.[38]O lançamento do novo produto da companhia marítima não foi o único pretexto para sua presença na feira. A expectativa dos operadores cubanos também incluiu a captação de apostadores brasileiros para seus cassinos.

Não muito longe, a Jamaica também vem intensificando esforços para fortalecer sua indústria turística. Apoio aos parceiros, novos investimentos e infraestrutura, redução de barreiras alfandegárias e diversificação dos mercados-fonte (América Latina, Europa - além dos tradicionais, Rússia, Polônia, Hungria, República Tcheca, Eslováquia e Ucrânia) são algumas das medidas que vêm sendo adotadas. E, não somente, com a entrada em vigor da Lei de Cassinos da Jamaica, o governo pretende estimular o setor hoteleiro por meio da integração dos hoteis-*resorts* aos cassinos.[39]

Todavia, tão relevante como o surgimento de novos destinos, é de se lamentar a aparente indiferença por parte de atores políticos e pela imprensa nacional quanto a evasão dos apostadores brasileiros para mercados operadores de jogos. As chegadas internacionais de turistas ao país não têm se alterado substancialmente em relação aos anos anteriores, mas atingiram o maior patamar já registrado: 5,8 milhões de chegadas em 2012[40]. A despeito disso, esse 'bom' momento do turismo internacional é relativo se confrontado com os resultados da receita cambial turística. Em cifras atuais (junho, 2013), nada desprezíveis, é possível medir esse fato pelos dados do Banco Central: as despesas com viagens

---

[36] Disponível em: <http://nossaavenida.wordpress.com/2012/10/29/macau-uma-antiga-colonia-portuguesa-em-territorio-chines>. Acesso em: 1º set.2013.

[37] Disponível em: <<http://www.dicj.gov.mo/web/en/history>. Acesso em: 1º set.2013.

[38] Disponível em: <http://www.investimentosenoticias.com.br/colunistas/alea-jacta-est/cuba-tera-navio-com-cassino-a-bordo-pela-primeira-vez.html>. Acesso em: 1º set.2013.

[39] Disponível em: <http://www.mercadoeeventos.com.br/site/noticias/view/94722/jamaica-tera-novos-voos-resorts-e-abertura-de-cassinos>. Acesso em: 1º set.2013.
Ver também: *The Casino Gaming Act* (2010). Disponível em: <http://www.japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Casino%20Gaming%20Act,%202010%20pt1.pdf>. Acesso em: 1º set.2013.

[40]Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_-_2013_2016.pdf>. Acesso em: 1º set.2013.

internacionais chegaram a R$ 4,28 bilhões (US$ 1,92 bilhão), o maior resultado para meses de junho, na série histórica iniciada em 1969. Em flagrante discrepância, a mesma fonte revela que as receitas de estrangeiros no país somaram R$ 1 bilhão (US$ 453 milhões) contra R$ 1,02 bilhão (US$ 462 milhões) durante igual período em 2012. Com esses resultados, o déficit na conta de viagens internacionais (despesas de brasileiros no exterior menos receitas de estrangeiros no Brasil) ficou em R$ 3,28 bilhões (US$ 1,47 bilhão) em junho e em R$ 19,68 bilhões (US$ 8,84 bilhões) no primeiro semestre de 2013.[41]

Além da captação de novos segmentos de turistas (por origem, categoria, motivo da viagem, entre outros), a legalização da atividade do jogo permite que aos brasileiros seja dada a oportunidade de gerar divisas para o País, em vez de serem obrigados a viajar para o exterior para jogar. A legalização traz em seu bojo impactos positivos imediatos na geração de empregos, na divulgação da cultura, do desenvolvimento do turismo de negócios e de eventos em geral. O conceito de cassino atualmente não está restrito ao local de apostas somente. Nesses ambientes acontecem grandes shows de artistas, sejam cantores, produções teatrais, circos, como o *Cirque du Soleil*. Ademais, em cidades como LasVegas, é possível encontrar opções para todos os gostos: entre dias frenéticos entre cassinos, shows, compras e restaurantes de chefs renomados, museus (há mesmo um museu sobre o crime organizado), os visitantes têm a opção de partir para o deserto. LasVegas é ponto de saída para passeios ao Grand Canyon, à represa de Hoover e a outras atrações desse tipo.[42] O título de meca do jogo não arrefece o fôlego das autoridades locais, a exemplo do Las Vegas Convention e Visitors Authority, em cuja mira estão os brasileiros. Com um marketing bem direcionado, a pretensão é o crescimento da fatia de mercado que representam. Em 2010, os brasileiros não estavam nem entre os dez principais visitantes estrangeiros de Las Vegas (menos de 50 mil por ano). Em 2011, representavam o sexto maior segmento, com 133 mil visitantes, incluindo Las Vegas na quarta posição entre os destinos preferidos por brasileiros nos EUA.[43] O propósito do governo Obama de incrementar a visitação ao país por meio da aceleração dos processos de emissão de vistos, entre outras facilidades, também é uma vantagem óbvia para os cassinos de lá. O brasileiro médio gasta US$ 5400 em uma

[41] Disponível em: <http://noticias.r7.com/economia/apesar-da-alta-do-dolar-gastos-de-brasileiros-no-exterior-batem-recorde-em-junho-23072013>. Acesso em: 1º set.2013.
[42] Disponível em: <http://oglobo.globo.com/boa-viagem/tudo-ao-mesmo-tempo-em-las-vegas-6008209>. Acesso em: 1º set.2013.
[43] Disponível em: <http://www.lvcva.com/includes/content/images/media/docs/2012-Las_Vegas_Visitor_Profile.pdf>. Acesso em: 1º ago.2013.

viagem aos EUA. A classe média brasileira cresceu 40 milhões nos últimos anos e o número de milionários deve triplicar até 2020.[44]

Não só além mar, países fronteiriços estão orientando suas estratégias de marketing para o Brasil. A forte retração argentina reduziu em 20% o número de turistas daquele país. Para compensar, cassinos uruguaios passaram a buscar apostadores no Brasil.

Outro fenômeno que tangencia a questão do turismo e do desenvolvimento econômico é a proliferação dos torneios de pôquer realizados pelo mundo afora, patrocinados por sites dedicados a esse jogo de habilidade. Atividade democrática por natureza, que não distingue entre seus praticantes gênero, idade, pessoas com deficiência, entre outros grupos sociais, atrai, além das populações locais, participantes internacionais para participar desses torneios em busca dos prêmios, participantes estes que, em muitos casos, vêm acompanhados de suas famílias, promovendo, assim, o destino turístico. São de destacar o Torneio Mundial de Pôquer (World Series of Poker)[45], acontecido anualmente em Las Vegas, promovido pela rede de hotéis Harrah's e o Poker Caribbean Adventure, em Nassau (Bahamas), pelo site PokerStar. [46] Ambos movimentam milhares de pessoas de todas as partes do mundo para participar dos torneios, desfrutar das atrações turísticas e instalações dos locais/sedes, na grande maioria, hoteis de lazer (*resort*), que incluem, nas suas facilidades, um cassino.

6 DA LEGALIZAÇÃO E DA REGULAÇÃO PARA OS JOGOS DE APOSTAS. SUGESTÕES DE PREMISSAS COM BASE NO DIREITO COMPARADO

O moderno capitalismo tem caminhado na direção do estado regulador e fiscalizador da atividade econômica e da prestação dos serviços públicos.

A eventualidade de uma sistematização do sistema de jogos e apostas no País deverá passar necessariamente pela criação de uma agência reguladora para o setor. Não se concebe o Estado atuando diretamente na exploração dessa atividade, seja pela orientação do artigo 173 da Constituição Federal, que consagra o princípio da subsidiariedade, seja em razão da posição peculiar na história legislativa brasileira de se considerar loteria e similares como "serviço público".

A regulação dos jogos de apostas e loterias conta hoje com uma vasta rede de exemplos ao longo dos países ditos "cultos" e cuja experiência pode nos servir de modelo. A

---

[44] Disponível em: <http://www.cbs8.com/story/17131567/brazils-new-consumer-class-flocks-to-us-to-buy>. Acesso em: 1º set.2013.

[45] Disponível em: <http://www.wsop.com.> Acesso em: 1º set. 2013.

[46] Disponível em: <http://www.pokerstarscaribbeanadventure.com/br>. Acesso em: 1º set. 2013.

Comissão de Jogos (*Gambling Commission*) do Reino Unido[47], por exemplo, além de listar as modalidades de jogos aceitos no país, regulamenta o jogo remoto (*igaming*), detalha as características de segurança do software, as modalidades e formas de permissão e sua obtenção, regras para o jogo responsável (controle e prevenção do vício), comunicação de indícios de lavagem de dinheiro, dentre outras inúmeras regras e orientações aos jogadores e empresas.

O modelo norte americano incorpora a natureza verdadeiramente federativa de seu sistema constitucional ao regular o jogo a partir dos estados-membros. Talvez a referência maior deva ser a Comissão de Jogos do estado de Nevada, onde se encontra a meca do lazer e do jogo no Ocidente[48]. A Comissão controla a indústria de jogos de Nevada por meio de regulamentação estrita de todas as pessoas, locais, práticas, associações e atividades correlatas. Dentre seus objetivos estão a integridade e estabilidade da indústria pelas práticas investigativas e de licenciamento, cumprimento de leis e regulamentos, manutenção de licenças apenas para jogos de alto nível. Essas práticas visam assegurar a cobrança adequada de impostos e taxas que, a seu turno, são fontes essenciais de receitas para Nevada. Tamanho é o rigor da atuação da comissão que é possível encontrar em sua página na internet uma lista com fotos de pessoas proibidas de frequentarem cassinos.[49] Outro sistema rigoroso é o de controle de funcionários dos cassinos de forma a proteger a integridade e a confiabilidade do negócio.

A Comissão de Jogos da Bélgica exerce tríplice missão: fornecer assessoramento e informação ao governo e ao parlamento; decidir sobre a concessão de tipos de licença e controlar a atividade. A motivação da regulação dos jogos de azar na Bélgica pode se constituir em inspiração para outros legisladores. No passado, diante da proibição absoluta do jogo, houve uma proliferação de jogo ilegal. A tal ponto chegou o fenômeno que a opção política foi pelo licenciamento. Sendo assim, a Lei de 7 de maio de 1999 criou a Comissão de Jogos para disciplinar a prática dos jogos de azar, o funcionamento de estabelecimentos que exploram esses jogos de azar e proteger o jogador. A Comissão concede os diferentes tipos de licenças para os vários tipos de jogos, o que lhe permite fornecer um quadro/ambiente adequado para tais jogos[50].

---

[47] Disponível em:< http://www.gamblingcommission.gov.uk>. Acesso em: 1° set.2013.
[48] Disponível em:< http://gaming.nv.gov/index.aspx?page=1>. Acesso em: 1º set. 2013.
[49] Idem.
[50] Disponível em: <http://justitie.belgium.be/nl/binaries/La%20Commission%20des%20jeux%20de%20hasard_tcm265-142564.pdf>. Acesso em: 1º set.2013.

Na Argentina, a Cidade Autônoma de Buenos Aires possui legislação para jogos de azar e uma Comissão de Jogos **(***la Autoridad de Aplicación*) com poderes de regulação e de criação de jogos. A Lei 538 dispõe sobre o controle tanto dos jogos de azar como dos jogos de habilidade e dos jogos de apostas mútuas.[51]

O Uruguai optou por estabelecer leis específicas para cada modalidade de jogo, como a Lei de Cassinos[52], que permite inclusive ao Estado explorar essa atividade, estabelecendo critérios por seus Departamentos (estados). A lei de cassinos uruguaia, entre seus pressupostos, visa à regulação do jogo e ao fomento ao turismo, pelo estímulo à sua instalação em locais de potencial turístico.

CONCLUSÃO

Em face do que se expôs, é alvissareiro o anúncio recente (2013) do governo brasileiro de cogitar a criação de uma estrutura específica na esfera do Ministério da Fazenda para cuidar de jogos e da legalização das apostas esportivas (*sport betting*).[53] Tal fato pode ser encarado como um sinal de convencimento das autoridades sobre a necessidade de recolocar na agenda governamental a legalização dos jogos de apostas de forma madura e exitosa. A experiência internacional é pródiga em exemplos sobre a possibilidade de atrelar a questão da prática legal de jogos de apostas com desenvolvimento econômico, a começar nos locais onde aqueles estão incorporados aos respectivos sistemas socioeconômicos. Aliado a isto, temos o papel duplo – de ator e de beneficiário - que o turismo pode exercer na indução do desenvolvimento econômico diante da legalização dos jogos de apostas.

A realização dos grandes eventos esportivos no Brasil deve ser apenas um dos muitos pretextos para evitar a exacerbação de um mercado não legalizado, já que no mundo inteiro serão vendidas apostas para os jogos que aqui acontecerão. E, certamente, entre os apostadores, estarão os brasileiros, fatia de público tradicional das casas de apostas e cassinos no exterior. A legalização da atividade, no escopo deste trabalho, pode coibir a clandestinidade, proteger o jogador, estimular o jogo responsável, induzir o desenvolvimento econômico, entre outras formas, pelo incentivo à atividade turística. Neste particular, as ações devem objetivar o fomento do mercado interno; o aumento das viagens domésticas; a promoção das regiões brasileiras, por meio da diversidade cultural e natural; e o

[51] Disponível em:< http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley538.html>. Acesso em: 1º set.2013.
[52] Disponível em:< http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=13921&Anchor>. Acesso em: 1º set.2013.
[53] Disponível em: <http://www.magocom.com.br/bnl/blogListagem.aspx?pagina=25>. Acesso em: 1º set. 2013.

fortalecimento do segmento de negócios e eventos ligados direta e indiretamente à cadeia produtiva do turismo. Ao fim e ao cabo, a conclusão reitera a possibilidade compatibilização entre a legalização da prática dos jogos de apostas e consolidação da atividade turística no quadro do desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCADIA MAYOR DE BOGOTA. Sentença C-221/94 da Corte Constitucional Colombiana, de 5 de maio de 1994. Inteiro teor disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6960>. Acesso em: 1º set.2013.

AMERICAN GAMING ASSOCIATION. Disponível em: <http://www.americangaming.org>. Acesso em: 1° set. 2013.

BARROSO, Luis Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOLETIM DE NOVIDADES LOTÉRICAS (BNL). Edição Especial, 30 de abril de 2006. Disponível em: <http://www.magocom.com.br/bnl/noticia.aspx?tipo=1&cod=4409>. Acesso em: 1º set. 2013.

_____BNL: 12 anos de informação e luta diária por um marco regulatório. Disponível em: <http://www.magocom.com.br/bnl/blogPost.aspx?cod=20756>. Acesso em: 1º set.2013.

_____ Governo estuda a criação de Agência de Jogos e regulamentação de apostas esportivas. Disponível em: <http://www.magocom.com.br/bnl/blogListagem.aspx?pagina=25>. Acesso em: 1º set. 2013.

BORGES, Jorge Luis. *Discusión*. Obras Completas. Buenos Aires: Emecé, 1957, p.151-162: El escritor argentino y la tradición.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 2*. In: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/Enunciados_Sumula_Vinculante_STF_1_a_29_31_e_32.pdf>. Acesso em: 1º set.2013.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1º set. 2013.

_____. *Decreto-lei nº 3.688 de 10 de outubro de 1941*. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 1º set. 2013.

_____. *Decreto-lei n° 9.215 de 30 de abril de 1946*. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo o território nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm>. Acesso em 1º set. 2013.

_____. *Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984* (Lei do Turfe). Dispõe sobre as atividades da eqüideocultura no País, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7291.htm. Acesso em: 1º set. 2013.

_____. *Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n° 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm> - Acesso 1º set.2013.

_____. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1997*. Lei das Concessões e Permissões de Serviços Públicos. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 1º set. 2013.

_____. *Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm#art3>. Acesso em: 1º set. 2013.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002* (Código Civil Brasileiro). Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 1º set. 2013.

_____. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo* (2013-2016). Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/index.html>. Acesso em: 1º set.2013.

_____. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo* (2013-2016). Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_-_2013_2016.pdf>. Acesso em: 1º set.2013.

BRAZILIAN SERIES OF POKER (BSOP). A ilegalidade do Poker no Brasil. Disponível em: <http://www.bsop.com.br/bsop/Pagina.do?idSecao=37>. Acesso em: 1º set.2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF) Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/loterias/index.asp.> - Acesso em: 1º set. 2013

_____. IMPRENSA. Loterias da Caixa tem arrecadação recorde de mais de R$ 10 bilhões. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=7012638>. Acesso em: 1º set. 2013.

CARBAJALLES, Mariano. *El Estado regulador*: *hacia un nuevo modelo de Estado*. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2006

CARNAVAL, Marcelo. Tudo ao mesmo tempo em Las Vegas. O Globo. Rio de Janeiro, 6 set. 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/boa-viagem/tudo-ao-mesmo-tempo-em-las-vegas-6008209>. Acesso em: 1º set.2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

CARVALHO, Maria Constança M Homem de. A (des) necessidade de intervenção no domínio econômico – Contratação de hotelaria para a Rio + 20 (estudo de caso). Trabalho apresentado no *XXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*. CONPEDI, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, novembro, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e0e24295e8a8628>. Acesso em: 1º set.2013.

CBS8.COM. Brazil's new consumer class flocks to US to buy. Disponível em: <http://www.cbs8.com/story/17131567/brazils-new-consumer-class-flocks-to-us-to-buy>. Acesso em: 1º set.2013

DIRECÇÃO DE INSPECÇÃO E COORDENAÇÃO DE JOGOS (Macau). Disponível em: <http://www.dicj.gov.mo/web/en/history>. Acesso em: 1º set.2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004.

EXAME.COM. Turistas estrangeiros gastaram US$ 4 bi no país no 1° semestre. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/turistas-estrangeiros-gastaram-us-4-bi-no-pais-no-1osemestre>. Acesso em: 1º set. 2013.

_____. Turismo mundial cresce 5% até junho e supera previsões. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/turismo-mundial-cresce-5-ate-junho-e-supera-previsoes?page=2>. Acesso em 1º set.2013.

GAMBLING COMMISSION. The Gambling Commission was set up under the Gambling Act 2005 to regulate commercial gambling in Great Britain. Disponível em:<http://www.gamblingcommission.gov.uk>. Acesso em: 1° set.2013.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

INVESTIMENTOS E NOTÍCIAS. Cuba terá navio com cassino a bordo pela primeira vez. Disponível em: <http://www.investimentosenoticias.com.br/colunistas/alea-jacta-est/cuba-tera-navio-com-cassino-a-bordo-pela-primeira-vez.html>. Acesso em: 1º set.2013.

JAMAICA PARLIAMENT. *The Casino Gaming Act* (2010). Disponível em: <http://www.japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Casino%20Gaming%20Act,%202010%20pt1.pdf>. Acesso em: 1º set.2013.

JUNTA NACIONAL DE DROGAS (Presidencia de la República - Uruguay). Decisión de EEUU sobre marihuana demuestra que el camino que ha tomado Uruguay no es único. Disponível em: <http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1313&catid=14&Itemid=59> Acesso em: 1º set. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LA COMISSION DES JEUX DE HASARD. Disponível em: <http://justitie.belgium.be/nl/binaries/La%20Commission%20des%20jeux%20de%20hasard_tcm265-142564.pdf>. Acesso em: 1º set.2013.

LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Sanciona con fuerza de Ley Juegos de Apuesta. Disponível em:<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley538.html>. Acesso em: 1º set.2013.

LAS VEGAS CONVENTION AND VISITORS AUTHORITY. Disponível em: <http://www.lvcva.com/includes/content/images/media/docs/2012-Las_Vegas_Visitor_Profile.pdf>. Acesso em: 1º ago.2013

MARQUES, Leonardo Araújo. Aspectos Legais e Tributários do Poker e dos Demais Esportes da Mente: A necessidade de uma regulamentação específica! *In: R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 15, n. 59, p. 199-216, jul.-set. 2012.* Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista59/revista59_199.pdf. Acesso em: 1º set.2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional, in *Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm>. Acesso em: 1º set.2013.

MERCADO E EVENTOS. Portal do Turismo do Turismo Brasileiro. Jamaica terá novos voos, resorts e abertura de cassinos. Disponível em: <http://www.mercadoeeventos.com.br/site/noticias/view/94722/jamaica-tera-novos-voos-resorts-e-abertura-de-cassinos>. Acesso em: 1º set.2013.

MISES, Ludwig Von. *As seis lições*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 6. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

NEVADA GAMING COMMISSION. Nevada Gaming Control Board: Gaming Statutes & Regulations. Disponível em:< http://gaming.nv.gov/index.aspx?page=1>. Acesso em: 1º set. 2013.

NOSSA AVENIDA. Macau: uma antiga colônia portuguesa em território chinês. Disponível em: <http://nossaavenida.wordpress.com/2012/10/29/macau-uma-antiga-colonia-portuguesa-em-territorio-chines>. Acesso em: 1º set.2013.

ORTIZ, Gaspar Ariños. *Principios de derecho público econômico*: *modelo de Estado, gestión pública, regulación econômica.* Universidade Externado de Colômbia, 2003.

PAIXÃO, Dário Luiz Dias, GÂNDARA, José Manoel Gonçalves. A legalização dos cassinos no Brasil: uma análise comparativa das situações governamentais em outros países. In: *Turismo – Visão e Ação. Revista Científica do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).* ISSN: 1983-7151. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/rtva/article/view/1378>. Acesso em: 1º set.2013.

PODER LEGISLATIVO (Republica Oriental del Uruguay). *Ley 13.921*. Cassinos. Se Dispone la instalacion en los Departamentos de Maldonado, Rocha, Colonia, Riera, Canelones. Disponível em:<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=13921&Anchor>. Acesso em: 1º set.2013.

POKER CARIBBEAN ADVENTURE (PokerStar Inc.). Disponível em: <http://www.pokerstarscaribbeanadventure.com/br>. Acesso em: 1º set. 2013.

R7 NOTÍCIAS. Apesar da alta do dólar, gastos de brasileiros no exterior batem recorde em junho. Disponível em: <http://noticias.r7.com/economia/apesar-da-alta-do-dolar-gastos-de-brasileiros-no-exterior-batem-recorde-em-junho-23072013>. Acesso em: 1º set.2013.

REALE, Miguel. *Estudos de filosofia e ciência do direito*. São Paulo – SP: Saraiva, 1978

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*. São Paulo: Malheiros, 2008.

St. PATRICK'S ROMAN CATHOLIC PARISH (Shotts). Disponível em: <http://www.saintpatrick.org.uk/introduction.htm>. Acesso em: 1º set.2013.

TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

WORLD SERIES OF POKER. Disponível em: <http://www.wsop.com.> Acesso em: 1º set. 2013.

WORLD TOURISM ORGANIZATION. *Tourism Highlights*, 2013 Edition. Acesso em: 1º set.2013. Disponível em: <http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_en_hr_0.pdf>. Acesso em: 1º set. 2013.

_____. China - the new number one tourism source market in the world. Disponível em: http://media.unwto.org/en/press-release/2013-04-04/china-new-number-one-tourism-source-market-world)>. Acesso em: 1º set.2013.