

**Ricardo de
Paula Feijó**

**Regulação
dos jogos
de azar e
das loterias
no Brasil**

perspectivas
para o futuro

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO
2021

Copyright © 2021 by Ricardo de Paula Feijó

Categoria: Direito Administrativo

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rômulo Lentini

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer
meio ou processo, inclusive quanto às características
gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais
constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895,
de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e
indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

F297r

Feijó, Ricardo de Paula

Regulação dos jogos de azar e das loterias no Brasil : perspectivas para
o futuro / Ricardo de Paula Feijó. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2021.

312 p. ; 23 cm.

Bibliografia : p. 265-293.

ISBN 978-65-5510-862-0

1. Jogos de azar. 2. Regulação. 3. Concessão de serviço público.
4. Cassinos. 5. Jogo responsável. I. Título.

CDD 342.810664

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

Sumário

Introdução.....	1
1. A Regulação dos Jogos de Azar no Brasil.....	5
1.1 As atividades consideradas como jogos de azar	5
1.1.1 As atividades consideradas como jogos em sentido estrito jogos de habilidade e jogos de azar.....	5
1.1.2 As apostas.....	10
1.1.3 As loterias.....	13
1.2 Os cassinos no brasil a memória e o sonho	14
1.2.1 Os jogos de cassino – slot machines e jogos bancados.....	14
1.2.2 A proibição de jogos de azar no Brasil – a breve liberação de Epitácio Pessoa e a proibição de Dutra	17
1.2.3 A liberação temporária dos bingos no Brasil.....	19
1.3 A regulação da loteria no Brasil.....	24
1.3.1 A loteria federal.....	25
1.3.2 A volta das raspadinhas com a LOTEEX.....	27
1.3.3 As loterias estaduais e recente autorização pelo Supremo Tribunal Federal.....	28
1.4 O jogo do bicho entre a ilegalidade e a tolerância social.....	31
1.5 As apostas esportivas em território nacional – do turfê às apostas esportivas online	33
1.5.1 As apostas em corridas de cavalos.....	33
1.5.2 As apostas esportivas em geral – autorização realizada em 2018.....	37

1.6 Pôquer e esportes da mente atividades excluídas do campo dos jogos de azar	42
1.7 Os jogos explorados virtualmente	48
1.8 As tentativas de regulação dos jogos de azar	50
1.8.1 O PL 442/1991	51
1.8.1.1 A autorização geral dos jogos de azar e o seu fundamento ...	51
1.8.1.2 Os jogos autorizados e a distribuição de competência entre os entes federativos	52
1.8.1.3 Os requisitos para as empresas explorarem os jogos de azar ...	52
1.8.1.4 A concessão de cassinos	53
1.8.1.5 O jogo do bingo	55
1.8.1.6 Os jogos lotéricos estaduais	56
1.8.1.7 O jogo do bicho	56
1.8.1.8 As apostas presenciais e online	57
1.8.1.9 As máquinas eletrônicas.....	57
1.8.1.10 Jogo responsável.....	57
1.8.1.11 O controle dos jogos de azar	58
1.8.1.12 A tributação dos jogos	59
1.8.2 O PL 186/2014	59
1.8.2.1 Os fundamentos e princípios da exploração dos jogos de azar...60	
1.8.2.2 Os jogos de azar	60
1.8.2.3 A distribuição de competências quanto à exploração dos jogos de azar.....	62
1.8.2.4 A concessão dos jogos de azar e a necessária licitação	62

1.8.2.5 A exigência de registro especial perante a SRFB.....	64
1.8.2.6 A fiscalização e a prevenção à lavagem de dinheiro	64
1.8.3 O PLS 595/2015	65
1.8.4 O PLS 2648/2019	66
1.8.5 O PLS 4495/2020	67
1.8.6 As discussões perante o STF a respeito da Constituição e da sua proibição	70
1.9 Conclusão Parcial.....	73
2. A Análise da Exploração de Jogos de Azar no Direito Estrangeiro.....	75
2.1 Metodologia de análise: países pesquisados e foco da pesquisa.....	75
2.2 Objetivos da regulação dos jogos de azar.....	77
2.2.1 Os modelos de exploração de jogos de azar.....	80
2.2.2 A exploração mediante concessão em regime de exclusividade...	80
2.2.3 A concessão em regime de concorrência	84
2.2.4 A livre concorrência e a autorização para a exploração.....	87
2.2.5 As autorizações de jogos de azar online.....	94
2.3 Os procedimentos e requisitos para a autorização dos jogos de azar	98
2.3.1 O licenciamento do Estado de Nevada	98
2.3.2 O procedimento de outorga de concessões – concursos públicos ..	102
2.3.3 Os requisitos exigidos para explorar jogos de azar	107
2.3.3.1 A constituição de empresa no local de operação do jogo	107
2.3.3.2 A demonstração da idoneidade.....	108
2.3.3.3 A demonstração da capacidade econômico-financeira.....	111

2.3.3.3 A exigência de comprovação de experiência anterior	113
2.4 Os valores pagos pela exploração dos jogos de azar	113
2.4.1 O pagamento de contrapartidas financeiras pela outorga de concessão.....	114
2.4.2 O pagamento de impostos específicos do jogo.....	116
2.5 As entidades responsáveis pela regulação e supervisão dos jogos de azar.....	118
2.5.1 As entidades reguladoras independentes	119
2.5.2 Os órgãos vinculados ao Poder Executivo de cada país.....	123
2.6 O jogo responsável no direito estrangeiro.....	125
2.6.1 A autoexclusão de jogadores	128
2.6.2 Capacitação de funcionários para identificar comportamentos patológicos.....	129
2.6.3 O dever de informação dos exploradores dos jogos de azar	130
2.6.4 Idade mínima para o jogo	130
2.6.5 As particularidades do jogo responsável para a exploração online	131
2.6.6 A tecnologia em favor do jogo responsável.....	131
2.6.7 A necessidade de adoção e constante reavaliação.....	133
2.7 O controle e a fiscalização da exploração dos jogos de azar	134
2.7.1 A instituição de programas de integridade (compliance) para cumprimento das normas regulatórias de jogos de azar	134
2.7.2 A fiscalização direta pelo regulador.....	136
2.7.3 O controle financeiro dos operadores de jogos de azar e a prevenção à lavagem de dinheiro.....	136

2.7.4 As sanções aplicáveis aos operadores de jogos de azar	145
2.7.5 A integridade dos eventos esportivos	147
2.8 Outras regras a respeito da exploração de jogos de azar.....	148
2.8.1 Os bens afetos à concessão	148
2.8.2 A concessão de crédito pelo cassino.....	149
2.8.3 A publicidade dos jogos de azar	150
2.9 Conclusão parcial: as experiências estrangeiras como lições para a regulação brasileira	153
3. A Regulação dos Jogos de Azar no Brasil.....	155
3.1 A política pública regulatória.....	155
3.2 Exploração de jogos de azar – serviço público ou atividade privada...	158
3.2.1 A qualificação do serviço público e as suas implicações.....	158
3.2.2 A exploração direta dos jogos de azar pelo Estado.....	164
3.2.3 A exploração dos jogos de azar mediante a delegação do serviço público	167
3.2.3.1 A inaplicabilidade autorização de serviço público	168
3.2.3.2 As permissões de serviço público para a delegação dos jogos de azar	170
3.2.3.3 As espécies de concessão e a compatibilidade da concessão comum para os jogos de azar	173
3.2.3.4 As duas formas de delegar: com ou um sem competitividade	179
3.2.3.5 A alternativa possível de concessão ou permissão de jogos de azar com competitividade.....	182

3.2.4 A legalização dos jogos de azar como atividade econômica privada e a sua regulação pelo Estado	188
3.2.5 A busca pelo amplo controle do Estado sobre a exploração dos jogos de azar e a natureza jurídica da atividade	195
3.3 Requisitos e procedimentos para a exploração dos jogos de azar.....	196
3.3.1 A incidência das regras de licitação pública no caso de concessão e permissão de serviço público	196
3.3.2 Os requisitos legais de habilitação para a licitação de concessão de serviço público	197
3.3.2.1 A habilitação jurídica das concessões de jogos de azar	199
3.3.2.2 A qualificação técnica e a experiência prévia no setor de jogos de azar	201
3.3.2.3 A habilitação econômico-financeira das exploradoras de jogos de azar	205
3.3.2.4 A avaliação da idoneidade moral dos licitantes.....	207
3.3.2.5 A admissão de participação de consórcios de empresas	209
3.3.3 Os critérios de julgamento em eventual disputa para a concessão de jogos.....	210
3.3.4 O procedimento da licitação para a concessão de jogos	212
3.3.5 O procedimento para a autorização de jogos — licenciamento	213
3.4 Regime de remuneração e investimento dos jogos de azar.....	214
3.4.1 A remuneração dos concessionários de serviços públicos.....	215
3.4.2 A remuneração na exploração dos jogos de azar	220
3.4.2.1 As finalidades da remuneração dos jogos de azar	220
3.4.2.2 As diversas formas de remuneração do operador de jogos de azar de acordo com o tipo de jogo explorado.....	221

3.4.3 O regime de investimentos, reversibilidade de bens e amortização nas concessões de jogos de azar	225
3.4.4 O pagamento de contrapartidas ao Estado	228
3.5 A matriz de riscos	232
3.6 A organização administrativa da entidade responsável pela regulação dos jogos de azar.....	237
3.6.1 As agências reguladoras independentes – a busca por uma regulação técnica dos jogos de azar	237
3.6.2 A regulação dos jogos de azar e a necessidade de decisões técnicas em vez de políticas	241
3.7 A fiscalização dos jogos de azar	243
3.7.1 A instituição de programas de integridade e realização de auditorias internas e externas	243
3.7.2 A realização de auditorias e fiscalizações pelo órgão regulador	244
3.7.3 O controle financeiro e a adoção de medidas preventivas de lavagem de dinheiro	245
3.7.4 O processo de sancionamento e a necessidade de uma regulação responsiva.....	247
3.8 O jogo responsável e a execução das atividades pelos particulares ...	249
3.8.1 A política pública do jogo responsável	249
3.8.2 A adoção de políticas educativas sobre o jogo de azar	250
3.8.3 O dever de informação dos exploradores dos jogos de azar.....	251
3.8.4 A idade mínima para a prática do jogo	251
3.8.5 A necessidade de implementação de programas de autoexclusão de jogadores.....	252

3.8.6 Capacitação de funcionários para identificar comportamentos patológicos.....	252
3.8.7 A tecnologia em favor do jogo responsável e a necessidade de criação de incentivos pelo regulador.....	253
3.9 Outras regras adotadas internacionalmente relevantes para a regulação dos jogos de azar	254
Conclusão.....	259
Referências Bibliográficas	265
Referências doutrinárias	265
Referências legislativas	284
Referências jurisprudenciais.....	292