

# 2º PRÊMIO SEFEL DE LOTERIAS

Concurso de Monografia  
**2018**

## TEMA

A Regulação de Loterias no Brasil e Aspectos de Responsabilidade Social Corporativa das Loterias

## MENÇÃO HONROSA

A Regulação de Loterias e a Responsabilidade Social no Financiamento das Entidades Filantrópicas

Autor:

**Cesar Rodrigues Van Der Laan**

Realização:



Idealização:



Patrocínio:



## **TÍTULO:**

# **A REGULAÇÃO DE LOTERIAS E A RESPONSABILIDADE SOCIAL NO FINANCIAMENTO DAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS**

## **RESUMO**

Entidades filantrópicas possuem uma tradição como beneficiárias de recursos da loteria esportiva federal. Também são promotoras de sorteios premiáveis, com grande abrangência pelos Estados. Ainda que apoiados juridicamente como título de capitalização, tais sorteios compartilham das mesmas características dos produtos lotéricos, destinando prêmios a apostadores e recursos à assistência social. Recentes alterações regulatórias, entretanto, colocam em risco a continuidade do financiamento de suas atividades a partir dos sorteios, o que abre espaço para discutir o modelo regulatório e a organização dos produtos lotéricos. Por meio de estudo de caso, pesquisa da literatura e análise da regulação, objetiva-se mostrar que tais sorteios constituem modalidade lotérica, abrindo uma dimensão mais ampla para proteção jurídica das entidades filantrópicas que sustentam projetos sociais com grande repercussão e reconhecimento, à luz da responsabilidade social corporativa que deve guiar a atividade lotérica. Constata-se: (i) a subsunção dos sorteios filantrópicos no conceito jurídico de loteria, o que questiona seu amparo em normas de capitalização; e (ii) a existência de regulação em duplicidade para modalidades lotéricas que dividem o mesmo mercado, com sobreposição de competência na autorização de sorteios filantrópicos e de loterias instantâneas. A centralização e consolidação da regulação e da supervisão dos produtos lotéricos em um único ente poderá colocar as entidades filantrópicas no mesmo patamar dos demais

setores financiados por meio de loterias – perspectiva que pode dar novo horizonte ao fomento das chamadas boas causas e à promoção da concorrência no mercado de loterias.

**Palavras-chave:** Loteria. Marco Regulatório. Responsabilidade Social.

**2º PRÊMIO SEFEL DE LOTERIAS - 2018**

**TEMA:**

**A REGULAÇÃO DE LOTERIAS NO BRASIL E ASPECTOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA DAS LOTERIAS**

**TÍTULO:**

**A REGULAÇÃO DE LOTERIAS E A RESPONSABILIDADE SOCIAL NO FINANCIAMENTO DAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS**

**outubro de 2018.**

## RESUMO

Entidades filantrópicas possuem uma tradição como beneficiárias de recursos da loteria esportiva federal. Também são promotoras de sorteios premiáveis, com grande abrangência pelos Estados. Ainda que apoiados juridicamente como título de capitalização, tais sorteios compartilham das mesmas características dos produtos lotéricos, destinando prêmios a apostadores e recursos à assistência social. Recentes alterações regulatórias, entretanto, colocam em risco a continuidade do financiamento de suas atividades a partir dos sorteios, o que abre espaço para discutir o modelo regulatório e a organização dos produtos lotéricos. Por meio de estudo de caso, pesquisa da literatura e análise da regulação, objetiva-se mostrar que tais sorteios constituem modalidade lotérica, abrindo uma dimensão mais ampla para proteção jurídica das entidades filantrópicas que sustentam projetos sociais com grande repercussão e reconhecimento, à luz da responsabilidade social corporativa que deve guiar a atividade lotérica. Constata-se: (i) a subsunção dos sorteios filantrópicos no conceito jurídico de loteria, o que questiona seu amparo em normas de capitalização; e (ii) a existência de regulação em duplicidade para modalidades lotéricas que dividem o mesmo mercado, com sobreposição de competência na autorização de sorteios filantrópicos e de loterias instantâneas. A centralização e consolidação da regulação e da supervisão dos produtos lotéricos em um único ente poderá colocar as entidades filantrópicas no mesmo patamar dos demais setores financiados por meio de loterias – perspectiva que pode dar novo horizonte ao fomento das chamadas boas causas e à promoção da concorrência no mercado de loterias.

**Palavras-chave:** Loteria. Marco Regulatório. Responsabilidade Social.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	05
2. RESPONSABILIDADE SOCIAL .....	07
3. REGULAÇÃO DE LOTERIAS .....	11
4. REGIME DE TÍTULOS DE CAPITALIZAÇÃO .....	15
4.1. Inovação e Mutação Regulatória .....	19
4.2. Reguladores dos Sorteios Filantrópicos .....	26
4.3 Atuação das APAEs .....	29
4.4. Reguladores de Loteria Instantânea .....	31
5. MERCADO DE LOTERIAS .....	34
6. TRATAMENTO JURÍDICO DAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS .....	39
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	44
8. REFERÊNCIAS .....	46

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Características Básicas das Modalidades de Sorteios .....	25
Tabela 2. Sorteios Premiáveis Conveniados com as APAEs .....	29
Tabela 3. Modalidades de Arrecadação das Entidades Filantrópicas .....	30
Tabela 4. Consolidação de Modalidades Lotéricas no Brasil .....	36

## 1. INTRODUÇÃO

As atividades de entidades filantrópicas sem fins lucrativos são financiadas por produtos lotéricos há longa data. Em 1973, o Ministério da Fazenda já autorizava a realização de sorteios promovidos por essas entidades. Em 1981, a Lei nº 6.905 já destinava a renda líquida de concursos de prognósticos esportivos à Cruz Vermelha Brasileira. A Lei nº 9.092, de 1995, passou a direcionar a renda líquida de um teste por ano da Loteria Esportiva Federal à Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs, que desenvolvem um trabalho social desde os anos 1950.

Mais recentemente, as entidades passaram a se financiar, de forma mais ativa, por meio de sorteios premiáveis periódicos, apesar da “reserva de mercado” do Governo Federal no mercado de loterias. Esses sorteios, comumente veiculados na televisão brasileira, alcançam apostadores em 16 Estados – como o Capital de Prêmios no Distrito Federal, por exemplo, e o Triângulo da Sorte na região de Uberlândia. São popularmente considerados como uma modalidade de loteria, em que o apostador faz sua “fezinha”, na expectativa de ganho do prêmio, e financia uma causa social. Tais características permitem afirmar que as loterias da Caixa sofrem a concorrência direta não apenas das loterias estaduais remanescentes em algumas unidades federativas, como também desses sorteios.

Entretanto, por mais que sua natureza seja a mesma das loterias oficiais, esses sorteios encontram-se regulamentados, separadamente, pela Superintendência de Seguros Privados – Susep. Também não são considerados nas estatísticas oficiais do setor de loterias, consolidadas pela Secretaria de Acompanhamento Econômico –



SEAE, o que abre espaço para questionar a veracidade e transparência dos dados divulgados periodicamente.

Este trabalho se insere nesse contexto colocando em evidência a natureza dos sorteios filantrópicos. Parte-se da hipótese de que constituem modalidade lotérica. Nesse caso, devem as entidades filantrópicas promotoras estar no mesmo patamar regulatório dos demais setores financiados por recursos de loterias, como, por exemplo, as Santas Casas e hospitais filantrópicos, à luz da responsabilidade social corporativa que deve guiar a atividade lotérica e sua regulamentação.

O trabalho está estruturado como segue. Além desta introdução como primeira seção, a segunda seção aborda aspectos de responsabilidade social corporativa das loterias e de direcionamento de recursos para as boas causas como características essenciais do produto lotérico. A terceira seção consolida as normas regulatórias das loterias para traçar um paralelo com a regulação dos títulos de capitalização, disposta na quarta seção, que também analisa os sorteios filantrópicos a partir da experiência das APAEs. A quinta seção aproxima as modalidades lotéricas, por meio do conceito econômico de mercado relevante. A sexta seção resume o estado atual do financiamento das entidades filantrópicas por produtos lotéricos e, de forma prospectiva, sugere adaptação regulatória. Considerações são elencadas ao final.

## 2. RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS LOTERIAS<sup>1</sup>

O modelo atual de loterias tem origem na Europa no Século XVI, quando começou a ser utilizado como mecanismo para levantar recursos para uma finalidade de Estado (WILLMANN, 1999). Em 1567, a Rainha Elizabeth I criou, na Inglaterra, a primeira loteria de Estado, com colocação de 400 mil bilhetes à venda e oferta de prêmios em dinheiro e placas de ouro e prata, além de tapeçarias. Em Portugal, a Loteria da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa foi criada em 1783 com o objetivo específico de socorrer os doentes, já denotando a característica básica de direcionamento de recursos a causa sociais (IPEA, 2010). Nos Estados Unidos, entre 1790 e 1865 foram erguidas, com recursos de loterias, 50 universidades, 300 escolas e 200 igrejas. Instituições de prestígio, como Harvard, Yale, Princeton e Columbia, devem sua fundação às loterias.

No Brasil, a loteria surgiu em 1784 também como um meio de angariar recursos para o Poder Público (BARBOSA, 2017). Naquela época, o objetivo era bastante específico: levantar recursos para a construção de um novo prédio da chamada “Casa de Câmara e Cadeia” de Vila Rica (atual Ouro Preto), em Minas Gerais. O sucesso com a extração de Vila Rica provocou a disseminação das loterias, quando se inicia o apelo social da atividade lotérica. A partir daí, passam-se somente a serem autorizadas extrações por Santas Casas, hospitais, abrigos, orfanatos e outras entidades de natureza assistencial (BUENO, 2015). Algumas obras de grande importância, tais como o Monumento do Ipiranga, em São Paulo, as Santas Casas de Misericórdia, no Rio e em São Paulo e a Igreja do Bonfim, em Salvador, teriam sido

---

<sup>1</sup> Esta seção não pretende ser exaustiva, mas ilustrativa de algumas experiências e de algumas características das loterias em outras jurisdições, como subsídio para a interpretação sobre a prática e as normas domésticas.

erguidas com recursos obtidos por meio das loterias naquele período, como aponta Amaral (2005).

Desde então, a atividade lotérica conta com algum tipo de disciplina legislativa, associada ao financiamento de algum projeto de interesse social. Salvo períodos pontuais de proibição de extrações, a atividade lotérica, durante quase dois séculos, pôde ser explorada pelas Santas Casas, por orfanatos, por hospitais e, também, por particulares, sempre sob autorização ou concessão do Poder Público (BARBOSA, 2017).

Estabeleceu-se, assim, uma associação entre loteria e causas sociais. O viés filantrópico do jogo passa a servir-lhe como atrativo, permitindo que, independentemente do prêmio em si, os apostadores estejam estimulados a contribuir para boas causas sociais. Trata-se de modelo sustentável, pois todos os lados saem ganhando em qualquer cenário. A lógica motivacional baseia-se no pensamento de que as pessoas vão ganhar o prêmio porque promoveram a caridade, ou no de que ganham apenas pelo ato de caridade que se configura a aposta em si, independentemente de levarem propriamente o prêmio. É o mesmo raciocínio por trás do bingo e da rifa da igreja comunitária, que, em menor escala, também têm seu sucesso associado ao caráter beneficente.

De fato, a finalidade precípua das loterias no mundo consolidou-se em angariar recursos revertidos em benefício da sociedade, com a destinação de parte da arrecadação para investimentos em segmentos como educação, saúde, desporto, assistência social e cultura. Como Baker (1958) e, mais recentemente, Morgan (2000) apontaram, as loterias passaram a ter relevância na geração de recursos para ações com importantes impactos sociais.

Além disso, com a evolução do conceito de responsabilidade social e o desenvolvimento de políticas e princípios específicos, as loterias assumiram não apenas a obrigação de retornar valores significativos para as boas causas como também de garantir, por esse esforço e compromisso, que as receitas de suas vendas sejam sustentáveis do bem público. Esse é um dos aspectos determinantes, em todo o mundo, da regulação das loterias, e o que justifica a proteção e a tutela dos jogos pelo Estado.

Diante das diversas iniciativas de cunho social para as quais contribuem, as loterias constituem importante instrumento de desenvolvimento social. Diversos benefícios advém da responsabilidade social corporativa das loterias, como, por exemplo, o fato de que o financiamento de obras públicas e de projetos ligados à educação, à saúde, à segurança e ao desporto têm impactos duradouros para a sociedade (KIMURA, 2017).

Considerando especificamente a dimensão da responsabilidade social, as loterias fomentam investimentos em diversas iniciativas que visam beneficiar a sociedade, não se restringindo somente aos aspectos que promovam o jogo responsável. Assim, uma característica marcante da indústria de loterias é a destinação obrigatória de parte da arrecadação para causas sociais – comumente referenciadas como *good causes*.

De acordo com a *World Lottery Association*, cerca de 94% dos operadores de loterias efetuam repasses obrigatórios de parte da arrecadação com a venda de produtos lotéricos para os governos ou para boas causas – *good causes* –, instituições e projetos previstos nas legislações internas dos países que atuam (WLA, 2016). A instituição, que reúne mais de 90% dos agentes operadores reconhecidos legalmente no mundo, indica que foram direcionados cerca de 76 bilhões de dólares para *good*

*causes* em 2015, de um faturamento de US\$ 280 bilhões, com impactos socialmente positivos (WLA, 2016).

No âmbito doméstico, a legislação também tem tradição na destinação de recursos a áreas sociais, o que levou à Caixa a repassar mais de R\$ 5 bilhões, apenas em 2017, para as áreas de educação, desporto, cultura, segurança, seguridade e assistência social. Desses, quase R\$ 9 milhões foram destinados a entidades filantrópicas (CAIXA, 2018), como a Cruz Vermelha e APAEs, recursos que são essenciais para a manutenção de suas atividades.

### 3. REGULAÇÃO DE LOTERIAS

Ao tempo em que a responsabilidade social justifica seu fomento, por outro lado a necessidade de garantia de lisura dos sorteios, associada a questões éticas como o vício do jogo, também justificou a regulação da atividade lotérica. O primeiro ato a disciplinar de forma mais consistente as loterias no Brasil foi o Decreto nº 357, de 27 de abril de 1844, que “regula[va] a extração de loterias em todo o Império”. Na época, a Coroa conferia as autorizações para a realização das extrações ou estabelecia a concessão em favor de agentes privados, por prazo determinado.

A Lei nº 1.099, de 18 de setembro de 1860, também proibiu “as loterias e rifas de qualquer espécie” que não fossem autorizadas por lei, estabelecendo pesadas sanções de natureza penal e cível. Além disso, atribuiu ao Governo a faculdade de conceder loterias (art. 2º), que se daria mediante “decreto expedido pelo Ministério da Fazenda”, desde que observadas as condições estipuladas na própria Lei. Basicamente, duas regras foram estabelecidas para as concessões: primeiramente, o governo “não poder[ia] conceder mais de cinquenta e seis loterias anualmente” (art. 2º, §2º). Além disso, a concessão somente poderia ser feita em favor de “estabelecimentos pios de utilidade geral e para construção e reparos de Igrejas Matrizes” (art. 2º, §4º). Como se observa, o *caráter assistencial* continuou sendo uma característica relevante dos sorteios autorizados, que, a partir de então, estiveram sob a regulação e a supervisão do Ministério da Fazenda.

Na Era Vargas, o Decreto-Lei nº 854, de 12 de novembro de 1938, veio a estabelecer o importante conceito jurídico de loteria, que abrange *qualquer jogo para obtenção de prêmio*:

“seja qual for a sua denominação e processo de sorteio adotado, considera-se loteria toda operação, jogo ou aposta para a obtenção de um prêmio em dinheiro ou em bens de outra natureza, mediante colocação de bilhetes, listas, cupões, vales, papéis, manuscritos, sinais, símbolos, ou qualquer outro

meio de distribuição dos números e designação dos jogadores ou apostadores” (art. 40, parágrafo único)

Com o tempo, a conexão com o crime também passa a ser considerada pela regulação. Como regra, os países adotam o modelo de proibição de jogos, no qual a atividade legal do jogo de azar constitui uma exceção. Da mesma forma, o princípio da excepcionalidade da exploração dos jogos de azar norteia a regulação da atividade lotérica no País.

A ligação do jogo com atividades criminosas justificou a centralização da atividade lotérica na esfera da União durante o regime militar nos anos 1960. O novo arranjo institucional visou eliminar a marginalização e o estigma dessa atividade considerada historicamente ilícita (CPI DOS BINGOS, 2005). Assim, a legislação doméstica de loterias passou a privilegiar a atuação da União, caracterizando a loteria como serviço público de monopólio federal em 1967.

Com isso, a atividade passa a ser definida como serviço público da União. Foi o Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, que estabeleceu os contornos jurídicos da atividade lotérica que prevalecem até hoje – especialmente a condição de ser considerada como serviço público exclusivo de titularidade da União, a princípio não suscetível de concessão (art. 1º). O Decreto também proibiu a criação de novas loterias estaduais, e as que já existiam foram proibidas de aumentar suas emissões, ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação do Decreto-Lei (art. 32)<sup>2</sup>. Essa norma deu espaço para a consolidação do quase monopólio da Caixa, a despeito de loterias estaduais remanescentes, dentre as quais se destacam as loterias do Rio de Janeiro e de Minas Gerais<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Há um amplo questionamento sobre a recepção desses dispositivos pelo ordenamento constitucional inaugurado em 1988. Vide Barroso (2007) e Tácito (1988).

<sup>3</sup> Em congelamento daquelas loterias estaduais que existiam na época de edição do Decreto-Lei nº 204/67, que autorizou que permanecessem em atividade aquelas loterias em funcionamento na data

Em especial, o Decreto-Lei trouxe à tona o objetivo da exploração lotérica que é atender à finalidade social, com o sentido de redistribuir os seus lucros em âmbito nacional. O *fundamento* da exploração lotérica no País para direcionamento de recursos à área social e da saúde encontra-se no preâmbulo e no parágrafo único do art. 1º, que estabelecem:

CONSIDERANDO que a exploração de loteria constitui uma exceção às normas de direito penal, só sendo admitida com o *sentido de redistribuir os seus lucros com finalidade social em termos nacionais*;  
CONSIDERANDO o princípio de que todo indivíduo tem direito à saúde e que é dever do Estado assegurar esse direito;  
CONSIDERANDO que os Problemas de Saúde e de Assistência Médico-Hospitalar constituem matéria de segurança nacional;  
CONSIDERANDO a grave situação financeira que enfrentam as Santas Casas de Misericórdia e outras instituições hospitalares, para-hospitalares e médico-científicas;  
[...]  
Art. 1. *Parágrafo único.* A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será *obrigatoriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público.*

Assim, atualmente, as regras e diretrizes gerais para a exploração da atividade lotérica são dadas pelo citado Decreto-Lei nº 204, de 1967, que foi recepcionado pela Constituição com status de lei ordinária<sup>4</sup>.

No regime constitucional atual, ao Decreto-Lei nº 204, de 1967, se somam o Decreto-Lei nº 594, de 1969 (que dispõe sobre loteria esportiva); a Lei nº 6.717, de 1979 (que trata da loteria de sorteio de números); a Lei nº 11.345, de 2006 (que permitiu a criação do produto Timemania pelo Decreto nº 6.187, de 2007, executado pela Caixa), e a Lei nº 13.155, de 2015, que criou a loteria instantânea exclusiva –

---

da sua edição, isto é, as loterias estaduais do Rio Grande do Sul, Pará, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraíba, Paraná, Piauí, Bahia, Santa Catarina, Ceará e Sergipe.

<sup>4</sup> Em nível constitucional, o atual regime não faz menção expressa a loterias, mas atribui competência privativa à União para legislar sobre “sistemas de consórcios e sorteios” (art. 22, XX), com o Supremo Tribunal Federal consolidando o entendimento no sentido de que a expressão abrange os jogos de azar, as loterias e similares (JANTALIA, 2017). A jurisprudência do STF, há pelo menos dez anos, também é pacífica no sentido de que somente a União pode legislar sobre loterias, sendo a matéria inclusive objeto de súmula vinculante. Em 2007, aprovou o Enunciado da Súmula Vinculante nº 2, assentando o entendimento de que “é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.



Lotex, ainda não instituída, em processo de privatização. Tais textos legais conformam a base legal dos sorteios considerados loterias em vigor no Brasil, privilegiando a atuação da União em sua exploração.

Entretanto, apesar de a base jurídica especificar o que considera serviço público de exploração lotérica exclusivo da União, há dúvidas inclusive de camadas sociais mais instruídas quanto à aderência da legislação de loterias em relação a extrações de sorteios populares no País. É ilustrativo o seguinte trecho de discussão de deputados federais na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, em se se debatiam projetos acerca das loterias federal e estaduais:

O SR. DEPUTADO SILVIO COSTA – [...] Tenho curiosidade de saber *qual decreto permite a loteria do Sílvio Santos*, porque não a vi incluída nesse rol. Estou vendo Loteria Instantânea, Loteria Federal, Loteria Esportiva, Lotogol, Lotomania, Mega Sena, Quina, Duplasena, Lotofácil, Timemania. Mas qual é a do Sílvio Santos? (CFT, 2007)<sup>5</sup>

Como se sabe, a popular Tele-Sena é um sorteio tradicional e muito conhecido dos brasileiros. Todavia, apesar de ser considerada popularmente como modalidade lotérica, juridicamente é enquadrada como um título de capitalização, cujas características e similaridades com as loterias federais passamos a explorar<sup>6</sup>.

#### **4. REGIME DE TÍTULOS DE CAPITALIZAÇÃO<sup>7</sup>**

Ao longo do tempo, a capitalização se desenvolveu combinando a oportunidade de realizar economia programada com a participação em sorteios, mas sempre com

---

<sup>5</sup> Comissão de Finanças e Tributação. Audiência Pública nº 2.046, de 13/11/2007, para discutir os Projetos de Lei nºs 232/03 e 472/02, que trata das loterias federal e estaduais.

<sup>6</sup> Dado o objeto deste estudo, não focaremos neste produto específico, ainda que se enquadre no conceito de loteria e seja amplamente comercializado com base no sorteio e distribuição de prêmio sem menção à acumulação de poupança, que é característica essencial de um título de capitalização.

<sup>7</sup> A origem do título de capitalização também é antiga, configurando-se como uma forma de instituir uma poupança a partir de um esforço coletivo. Surgiu em uma cooperativa de mineradores na França, em 1850, a partir da contribuição mensal de um valor definido durante um determinado período, contando com a garantia de se resgatar o que foi acumulado no final do prazo, ou antecipadamente caso fosse sorteado. Vide <https://banco.bradesco/html/classic/educacao-financeira/produtos-financeiros/capitalizacao/historia-da-capitalizacao.shtm>

o caráter primordial de constituir poupança, apenas se diferenciando desta por englobar sorteios periódicos de prêmios como um atrativo.

No Brasil, a regulação remonta ao Decreto nº 14.593, de 1920, que concedeu a primeira autorização para o funcionamento de uma empresa de capitalização no País<sup>8</sup>. Juridicamente, o título de capitalização é definido como um título de crédito comercializado por empresas de capitalização, com o objetivo de formação de uma aplicação, mas associado a um caráter lotérico, de sorteio de prêmios (SILVA, CARVALHO, SANTOS, 2006). Nesse produto, o valor aplicado pelo investidor destina-se basicamente a três finalidades: poupança (cota de capitalização), sorteio (cota de sorteio) e cobertura das despesas administrativas e de colocação do plano (cota de carregamento). Com isso, o capitalizador concorre a prêmios, recebendo ao final da aplicação seu dinheiro acrescido de reajustes e subtraído da taxa de administração e da cota para sorteio.

A característica de jogo também é ressaltada por Fortuna (2010), que define título de capitalização como “um investimento com características de um jogo onde se pode recuperar parte do valor gasto na aposta. Sem a ajuda da sorte, o rendimento será inferior ao de um fundo ou uma caderneta de poupança”. Sob essa ótica, esse tipo de investimento pode confundir-se com jogo de azar, em que o investidor, muitas vezes, tem maior interesse no valor potencial a ser ganho, embora com probabilidade pequena, do que no retorno inicial efetivamente esperado a ser obtido.

O fato de recorrer a sorteios sempre gerou a associação da capitalização com o jogo, o que muitas vezes colocou a atividade em risco. No começo da Revolução de

---

<sup>8</sup> Essa legislação definia sociedades de capitalização como “... sociedades nacionais ou estrangeiras que, sob qualquer denominação, tenham por *objeto reunir e capitalizar em comum as economias de seus associados ou aderentes...*”.

1930, foi editado decreto regulamentando loterias que *incluía os sorteios de capitalização entre os jogos de azar*, proibindo-os (SILVA, CARVALHO, SANTOS, 2006, p.8).

Em 1933, entretanto, a atividade de capitalização foi regulamentada por meio do Decreto nº 22.456, tendo em vista que as empresas de capitalização eram consideradas “uma das formas de Previdência que maiores simpatias têm obtido e que fundam-se nas mesmas teorias matemáticas que regem os seguros de vida” (ANDREZO, LIMA, 1999, p.62). Assim, passaram a ter regulamentação em paralelo com a do ramo de seguros, com o Departamento Nacional de Seguros e Capitalização sendo criado pelo Decreto nº 24.782, de 1934, como órgão fiscalizador e fomentador dessas atividades.

Como explica Contador e Ferraz (2002), essa regulamentação das Companhias de Capitalização, como uma classe das chamadas Sociedades de Crédito Financeiro, foi editada como uma resposta normativa doméstica à necessidade de captar pequenas poupanças para o financiamento de projetos de infraestrutura, nos primórdios da industrialização no Brasil. O contexto era da crise mundial de 1929-33, em que as possibilidades de captação de investimentos externos praticamente se extinguiram.

A edição do Decreto-Lei nº 6.259, de 1944, veio a consolidar a utilização do sorteio pelo mercado de capitalização como atividade regular, conforme se depreende da análise dos artigos 40 e 41:

Art. 40. Constitui jogo de azar passível de repressão penal, a *loteria de qualquer espécie* não autorizada ou ratificada expressamente pelo Governo Federal.

Art. 41. Não se compreendem na disposição do artigo anterior: [...] e) *os sorteios das sociedades de capitalização*, feitos exclusivamente para amortização do capital garantido; (Decreto-Lei nº 6.259, de 1944)

O sorteio representa o grande atrativo dos referidos títulos, já que basicamente é o que diferencia o título de uma poupança, constituindo característica essencial do mercado de títulos de capitalização<sup>9</sup>. Assim como a taxa de capitalização e a taxa de carregamento, o sorteio é um dos elementos que integram e caracterizam um título de capitalização. Pode-se dizer que, sem sorteio, não há que se falar em título de capitalização.

Entretanto, o perigo decorrente da associação ao jogo continuou rondando os títulos de capitalização. Em 1961, o então presidente Jânio Quadros, com sua campanha simbolizada por uma vassoura para restaurar a moralidade, proibiu rinhãs de galo e ameaçou o setor de capitalização considerando-o se tratar de jogo “ainda mais nocivo que o jogo do bicho” (SILVA, CARVALHO, SANTOS, 2006, p.9), o que acabou não sendo efetivado diante da brevidade de seu mandato. De qualquer modo, a modalidade de capitalização era muito pouco popular nessa época, diante da inflação e da ainda inexistente correção monetária como desatrativos para a formação de poupança (ANDREZO, LIMA, 1999).

O contorno regulatório atual surge em 1967, com a edição do Decreto nº 261, que instituiu o Sistema Nacional de Capitalização, composto pelo Conselho Nacional de Seguro Privados – CNSP, órgão normatizador; pela Superintendência de Seguros Privados – Susep, fiscalizador e regulador, e pelas sociedades de capitalização. A ideia de constituição de *capital a ser devolvido* ao final de um prazo predeterminado é clara no texto<sup>10</sup>, reconhecida pelo STJ como característica de sua finalidade. A Corte

---

<sup>9</sup> No título de capitalização, O sorteio pode ser do tipo comum de bilhetes – que ocorre durante a vigência do título – ou de premiação instantânea, conhecida como “raspadinha” – quando o sorteio é realizado previamente à comercialização do título, com o resultado mantido em sigilo até a aquisição do título.

<sup>10</sup> Art. 1. Parágrafo único. Consideram-se sociedades de capitalização as que tiverem por objetivo fornecer ao público de acordo com planos aprovados pelo Governo Federal, a *constituição de um capital mínimo* perfeitamente determinado em cada plano e pago em moeda corrente em um prazo máximo

também atestou a legalidade dos sorteios realizados no âmbito da capitalização, como se observa em decisão da Primeira Turma:

7. A capitalização coadjuvada por sorteios obedece ao princípio da legalidade, porquanto autorizada pelo Decreto-lei 261/67 e DL 6259/44, art. 41. [...]

14. Outrossim, a finalidade da capitalização, nos termos do art. 1º, parágrafo único, do Decreto-lei nº 261, de 1967, é estimular o público a poupar, economizar um capital mínimo perfeitamente determinado [...] RESP 200600926697, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:31/03/2008

Na esfera infralegal, em 1991 o CNSP editou a Resolução nº 15, ainda em vigor, estabelecendo normas regulamentadoras mínimas para as operações de capitalização no país, em que reafirmou os integrantes do sistema nacional de capitalização (CNSP, Susep e sociedades de capitalização) e os componentes constituintes do prêmio do título<sup>11</sup>.

#### **4.1. INOVAÇÃO E MUTAÇÃO REGULATÓRIA**

Em meados de 1991, a Liderança Capitalização, do Grupo Sílvio Santos, lança a Tele-Sena, um título de capitalização em formato distinto do modelo tradicionalmente negociado no País. Tratava-se de um título de pagamento único, de baixo valor e premiação elevada. O comprador capitalizava apenas 50% do valor investido, para resgate após 12 meses, corrigido e com juros<sup>12</sup>.

O produto contrastava com os produtos de capitalização até então ofertados nos bancos, em que era comum carregar cota de capitalização de 75%, com

---

indicado no mesmo plano, a pessoa que possuir um título, segundo cláusulas e regras aprovadas e mencionadas no próprio título.

<sup>11</sup> Art. 33. O prêmio do título é constituído pelos seguintes componentes:

I - quota de capitalização, destinada à formação do montante capitalizado ou do valor do título ao seu vencimento, capitalizada à taxa de juros prevista no respectivo plano;

II - quota de sorteio, destinada a custear os sorteios, se previstos no plano;

III - quota de carregamento, para cobrir as despesas gerais com a colocação e administração do plano.

<sup>12</sup> Vide condições gerais do título em <https://www.telesena.com.br/campanhas/456/pdf/condicoes-gerais.pdf>

remuneração ao banco na faixa de 15%, por meio da chamada cota de carregamento, e com percentual de 10% constituindo a cota de sorteio, para pagar os prêmios sorteados ao longo do prazo do título.

A inovação do produto ocorreu também por sua forma de distribuição. Até então, os títulos eram comercializados por corretores e bancos. Já a Tele-Sena passou a ser vendida em agências dos Correios, casas lotéricas, supermercados e bancas de jornais, além de ser pioneira da intensa divulgação midiática pela televisão do próprio Sílvio Santos. Ganharam destaque as séries especiais, como a Tele-Sena Milionária, além dos sorteios referentes a datas comemorativas do calendário convencional, como a Tele-Sena do Ano Novo, cujos prêmios eram mais elevados do que nos sorteios-padrão (SILVA, CARVALHO, SANTOS, 2006, p.17).

Pode-se identificar nessa iniciativa a popularização dos títulos de capitalização. Nos anos 1970 e 1980, os títulos de capitalização ainda eram predominantemente vendidos em ambiente bancário como uma alternativa à caderneta de poupança, mas permaneciam desconhecidos de grande parte da população, especialmente das classes populares.

Ainda no começo dos anos 1990, a Rede Globo também lançou o seu “Papa-Tudo”, promovido pela apresentadora Xuxa, em formato bastante semelhante a um tele-bingo, reforçando a popularização dos títulos de capitalização, a partir de sorteios televisivos<sup>13</sup>.

Em termos regulatórios, a Circular Susep nº 130, de 2000, constituiu uma das principais normas do setor, definindo alguns parâmetros complementares à operacionalização dos títulos. A Circular manteve a característica genérica dos títulos

---

<sup>13</sup> Entretanto, não obteve o mesmo sucesso que o Sílvio Santos obtém até hoje.

a partir da constituição de um capital a ser pago após um prazo mínimo indicado pelo plano de capitalização, com autorização a participarem de sorteios, que “poderão utilizar os resultados de sistemas oficiais de premiação, bem como os obtidos através de processos próprios” (§1º, art. 31)<sup>14</sup>. Para os títulos de pagamento único, a Circular manteve os percentuais mínimos destinados à capitalização de 50% para prazo de vigência de 12 meses; 60%, acima de 12 meses e 70%, acima de 24 meses.

Até então, o título de capitalização permaneceu conceitualmente considerado como uma economia programada de prazo definido, feito em parcela única ou em parcelas mensais. Em tese, o título de capitalização não poderia ser considerado loteria, pois (parte do) *valor investido retornava ao consumidor após permanência ao longo do prazo contratado*. Esse aspecto caracteriza a popular Tele-Sena, que devolveria a cota de capitalização após o prazo de um ano.

De fato, no mercado de títulos de capitalização, o sorteio cumpre papel fundamental, pois é nele que as empresas se apoiam para atrair clientes. Estes o veem como uma oportunidade de antecipar sonhos, ganhar um dinheiro extra e até mesmo mudar de vida. Isso ocorre tanto nos produtos tradicionais comercializados nos bancos como no segmento popular, em que o sorteio é indissociável do título.

Entretanto, a partir da possibilidade de diferenciação entre o comprador do título (o efetivo pagador, que passa a reter apenas com o direito ao valor do prêmio) e o beneficiário do valor do resgate, *essa característica de formação de poupança se altera*. O direito ao valor do resgate passa a ser direcionado a terceiro, no caso a entidade filantrópica, que assume a posição de beneficiária da cota de capital. O comprador, por sua vez, permanece concorrendo tão somente ao valor do prêmio.

---

<sup>14</sup> Em 1989, pela primeira vez no Brasil, foram utilizados nos sorteios de capitalização os números da Sena extraídos pela Caixa Econômica Federal

A natureza do título *deixa de ser de um instrumento de formação de poupança*, ganhando destaque a premiação como característica principal, associada à destinação de recursos a atividades de interesse social. Na prática, apesar do formato jurídico, passa a se assemelhar a uma loteria convencional, cujo atrativo principal é o sorteio de prêmio baseado na sorte.

Diante dessa inovação no uso do título de capitalização, a Circular Susep nº 130, de 2000, que não diferenciava modalidades de títulos de capitalização, veio a ser revogada pela Circular Susep nº 365, de 2008. Esta estabeleceu uma regulamentação agora baseada na diferenciação de quatro modalidades de capitalização, reconhecendo as marcantes distinções entre os produtos operacionalizados pelas sociedades de capitalização. Quais sejam:

- I. Tradicional;
- II. Compra Programada;
- III. Popular; e
- IV. Incentivo.

Todas as modalidades contam com sorteio. A modalidade Tradicional é aquela em que o comprador resgata a totalidade dos pagamentos efetuados, desde que os pagamentos tenham sido efetuados na data devida. Na modalidade, não há a possibilidade de vinculação da cota de capitalização à aquisição de bem ou serviço, sendo permitida a realização de sorteios durante a vigência do título.

Na modalidade Compra Programada, o direito de resgate da cota de capitalização em espécie pode ser substituído pelo recebimento de bem ou serviço referenciado na ficha de cadastro. Geralmente, o bem ou serviço é subsidiado por



acordos comerciais celebrados com indústrias, atacadistas ou empresas comerciais. Nesse caso, assemelha-se a um consórcio de bens.

A modalidade Popular se caracteriza pela restituição de valor inferior ao que foi pago, valorizando a participação em sorteios. É o caso da Tele-Sena do Silvio Santos.

Por fim, a modalidade Incentivo está vinculada a evento promocional de caráter comercial instituído por empresa privada. A empresa interessada em promover o evento adquire títulos de capitalização junto a uma sociedade de capitalização e entrega-os a consumidores de seu produto ou serviço, para que participem de uma determinada promoção comercial amparada nos sorteios de prêmios. Essa modalidade é utilizada quando uma empresa quer aumentar as vendas de determinado produto por meio de promoções. O consumidor, ao adquirir o produto, recebe gratuitamente um número para participar de sorteio, estando esse número ligado a um título de capitalização na modalidade Incentivo. Grandes marcas, como Coca-Cola e Nestlé, e *shopping centers* utilizam esses títulos de capitalização em campanhas comerciais com sorteios como mecanismo para alavancar vendas. As entidades filantrópicas também utilizariam esse formato de capitalização, no modelo de pagamento único, para viabilizarem seus sorteios.

Mais recentemente, a Susep identificou a necessidade de atualizar novamente a norma para especificar, de forma mais clara, a possibilidade de utilização do título de capitalização como caução em contratos de alugueis e estabelecer regras específicas no caso de utilização como instrumento de arrecadação de recursos de entidades filantrópicas. Assim, a Circular Susep nº 569, de 2018, passa a definir regras específicas aplicáveis às modalidades de capitalização, quais sejam, Instrumento de Garantia e Filantropia Premiável. Com isso, os títulos de capitalização passam a ser

estruturados em seis tipos. A disposição central sobre a modalidade referente aos sorteios filantrópicos possui o seguinte teor:

Art. 48. A Modalidade Filantropia Premiável é destinada ao subscritor<sup>15</sup> interessado em *contribuir com entidades beneficentes de assistência sociais, certificadas nos termos da legislação vigente, e participar de sorteio(s)*. (Circular Susep nº 569, de 2018)

Pode-se considerar que essa evolução normativa nada mais é do que o reconhecimento, pela regulação, de práticas de mercado que adquiriram relevância econômica. No caso da Filantropia Premiável, reconhece-se uma modalidade de capitalização com as características básicas de direcionar recursos para a área de assistência social e participar de sorteios. Por um lado, *rompe-se a ligação direta da capitalização com a acumulação de capital* que sempre foi um dos pilares básicos característicos da capitalização. Por outro lado, pode-se afirmar que a Susep *reconhece uma modalidade baseada nas mesmas características das loterias oficiais*, em que, além dos sorteios e distribuição de prêmios, parte da arrecadação destina-se a financiar boas causas.

Com rigor, a prática também se encaixa perfeitamente no conceito de loteria estipulado na legislação brasileira na Lei de Contravenções Penais, que permanece vigente. Segundo o § 2º do art. 51 do Decreto-Lei nº 3.688, de 1941:

Art. 51 [...] § 2º Considera-se loteria toda ocupação que, mediante a distribuição de bilhete, listas, cupões, vales, sinais, símbolos ou meios análogos, faz *depende de sorteio a obtenção de prêmio* em dinheiro ou bens de outra natureza [...] (Decreto-Lei nº 3.688, de 1941)

Trata-se de definição bem abrangente, que permite, facilmente, o enquadramento dos sorteios filantrópicos como espécie lotérica. Definição praticamente idêntica também já era encontrada no art. 40, parágrafo único, do

---

<sup>15</sup> Termo jurídico utilizado para indicar o comprador do título de capitalização.

Decreto-Lei nº 854, de 1938, reafirmada pelo Decreto-Lei nº 6.259, de 1944. Como se observa, o conceito abrange qualquer jogo visando a obtenção de prêmio:

Art. 40. Constitui jogo de azar passível de repressão penal, a loteria de qualquer espécie não autorizada ou ratificada expressamente pelo Governo Federal.

*Parágrafo único.* Seja qual for a sua denominação e processo de sorteio adotado, considera-se loteria *toda operação, jogo ou aposta para a obtenção de um prêmio* em dinheiro ou em bens de outra natureza, mediante colocação de bilhetes, listas, cupões, vales, papéis, manuscritos, sinais, símbolos, ou qualquer outro meio de distribuição dos números e designação dos jogadores ou apostadores (Decreto-Lei nº 6.259, de 1944)

Além disso, o art. 41 do Decreto-Lei nº 6.259, já citado, ressaltou que os *sorteios de capitalização não são considerados espécie de loteria proibida*, figurando como uma exceção à proibição das loterias não autorizadas ou ratificadas diretamente pelo Governo Federal. Isso, implicitamente, assume tais sorteios como espécie do gênero lotérico.

A prática dos jogos no País também atrelou seu funcionamento à destinação de recursos a causas sociais, tanto das loterias oficiais quanto dos sorteios das entidades filantrópicas. De fato, os sorteios filantrópicos sempre tiveram como finalidade, mediante o atrativo do sorteio, servir como mecanismo de captação de recursos e não de formação de poupança para o apostador, que fica tão somente participando dos sorteios. Isso, em essência, atribui-lhe a natureza de loteria, afastada da finalidade de fomento da poupança que marca a capitalização.

Sob essa ótica, pode-se afirmar que a modalidade de capitalização de Filantropia Premiável assume claramente traços de loteria, o que já estava presente desde seu início, mesmo anteriormente ao reconhecimento regulatório. A tabela resume as características básicas das loterias oficiais e dos sorteios das entidades filantrópicas, diferenciando-os dos sorteios da capitalização tradicional.

### **Tabela 1. Características Básicas das Modalidades de Sorteios**

Modalidade	Finalidade
Loterias oficiais	Sorteio e destinação de recursos a áreas sociais
Capitalização de Filantropia Premiável	Sorteio e destinação de recursos a entidades beneficentes de assistência social
Capitalização tradicional <sup>16</sup>	Fomento à Poupança, com o atrativo do sorteio

Fonte: elaboração própria

Há outros indicativos de que a legislação brasileira considera loteria como gênero mais amplo do que as loterias oficiais, federal e estaduais remanescentes. Isso pode ser deduzido, por exemplo, a partir da regulamentação da Lei nº 8.672, de 1993 (Lei Zico), que enquadrou o jogo do bingo como uma modalidade lotérica, à época permitido no País. Ou seja, como uma *espécie do gênero loteria*. O Decreto nº 981, de 1993, no plano federal, foi ainda mais enfático do caráter lotérico do bingo, destinado a angariar recursos para o fomento do desporto, nos seguintes termos:

Art. 45. Os sorteios mencionados no artigo 40 deste Decreto ficam restritos à utilização das seguintes *modalidades lotéricas*:

I - Bingo: loteria em que se sorteiam ao acaso números de 1 a 90, mediante sucessivas extrações, até que um ou mais concorrentes atinjam o objetivo previamente determinado, utilizando processo isento de contato humano que assegure integral lisura aos resultados; [...] (Decreto nº 981, de 1993)

Como se observa, a qualificação do bingo como espécie lotérica é literal no Decreto-Lei. Aliás, como esperado, já que a definição de bingo adotada também se enquadra perfeitamente no conceito legal de loteria já previsto no § 2º do art. 51 do Decreto-Lei nº 3.688, de 1941, e no art. 40, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 6.259,

<sup>16</sup> Excluem-se dessa taxonomia os sorteios promovidos por *shopping centers*, em que não há compra direta de bilhete que configure aposta lotérica nem formação de capital que configure capitalização, mas tão somente distribuição de cartelas como acessório atrativo de venda comercial.

de 1944 – da mesma forma que ocorre com a modalidade de capitalização de Filantropia Premiável.

## 4.2. REGULADORES DE SORTEIOS FILANTRÓPICOS

A promoção de sorteios filantrópicos não é uma atividade nova. Inicialmente, o Ministério da Fazenda concedia diretamente a autorização, em paralelo a autorizações para a extração de outras modalidades lotéricas federais. A autorização direta embasava-se na Portaria nº 85 do Ministério da Fazenda, de 1973, nos seguintes termos:

O Ministro de Estado da Fazenda, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no parágrafo 1º do artigo 4º da Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, com a nova redação dada pelo artigo 1º da Lei nº 5.864, de 12 de dezembro de 1972, resolve:

I – *A realização de sorteios por instituições que se dedicam a atividades filantrópicas depende de autorização do Ministro da Fazenda.*

II – *A autorização somente poderá ser concedida a instituições de fins exclusivamente filantrópicos, declaradas de utilidade pública por decreto do Poder Executivo Federal, e que objetivem, mediante a realização de sorteio, obter recursos adicionais necessários à manutenção ou custeio de obra social a que se dedicam. [...]* (Portaria Ministério da Fazenda nº 85, de 12 de abril de 1973)

A base legal para essa competência do Ministério da Fazenda encontra-se na Lei nº 5.768, de 1971, ainda vigente:

[...] Art. 4º *Nenhuma pessoa física ou jurídica poderá distribuir ou prometer distribuir prêmios mediante sorteios, vale-brinde, concursos ou operações assemelhadas, fora dos casos e condições previstos nesta lei, exceto quando tais operações tiverem origem em sorteios organizados por instituições declaradas de utilidade pública em virtude de lei e que se dediquem exclusivamente a atividades filantrópicas, com fim de obter recursos adicionais necessários à manutenção ou custeio de obra social a que se dedicam.* (Redação dada pela Lei nº 5.864, de 12.12.72)

§ 1º *Compete ao Ministério da Fazenda promover a regulamentação, a fiscalização e controle, das autorizações dadas em caráter excepcional nos termos deste artigo, que ficarão basicamente sujeitas às seguintes exigências: (Incluído pela Lei nº 5.864, de 12.12.72) [...]* (Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971)

Sob a ótica jurídica, a Lei nº 5.768, de 1971, configura-se como a *única norma legal* existente em que o Congresso Nacional autoriza diretamente a realização de sorteios promovidos por entidades filantrópicas no País e delega competência de fiscalização e controle ao Ministério da Fazenda. Essa prerrogativa pode ser associada à *proximidade*

do sorteio filantrópico às demais modalidades lotéricas federais, cuja regulação é acumulada pelo Ministério da Fazenda.

Entretanto, tanto a Lei quanto a Portaria, autorizam a realização de apenas um sorteio filantrópico por ano. A autorização anual que, à época, pode ter sido suficiente para atender às demandas das entidades, parece não atender mais às necessidades financeiras das entidades filantrópicas. A restrição legal levou à busca de outras fontes de financiamento complementares para o setor.

A Lei nº 6.905, de 1981, passou a destinar a renda líquida de Concursos de Prognósticos Esportivos especificamente à Cruz Vermelha Brasileira. Por sua vez, a Lei nº 9.092, de 1995, destinou a renda líquida de um teste por ano da Loteria Esportiva Federal à Federação Nacional das APAEs. Iniciativas associadas a loterias estaduais também passaram a ser comum. No Rio de Janeiro, por exemplo, a Loterj reverte 70% do lucro para obras sociais e também destina recursos para o financiamento das APAEs fluminenses<sup>17</sup>. Como esperado, nenhum dos diplomas legais faz delegação de competência regulatória à Susep.

No âmbito da capitalização, a rigor, *não há uma delegação legislativa* direta à Susep para exercer essa prerrogativa. Em nível legal, o Decreto-Lei nº 6.259, de 1944, que regularizou a utilização do sorteio no mercado de capitalização, não menciona as entidades filantrópicas. O diploma legal básico do setor de capitalização (Decreto-Lei nº 200, de 1967), que estabelece os contornos básicos do Sistema Nacional de Capitalização, também não faz menção a sorteios filantrópicos. De fato, os sorteios

---

<sup>17</sup> Vide <http://gamesbras.com/loteria/2017/9/22/projetos-para-pessoas-deficiencia-recebem-mais-recursos-4555.html>;  
[http://www.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo;jsessionid=61C51CDE96553A8FA552033106EF8BF6.lportal2?p\\_p\\_id=exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ&p\\_p\\_lifecycle=0&refererPlid=11702&exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ\\_struts\\_action=%2Fext%2Fexibeconteudo%2Frss&exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ\\_groupId=132918&exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ\\_articleId=845863](http://www.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo;jsessionid=61C51CDE96553A8FA552033106EF8BF6.lportal2?p_p_id=exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ&p_p_lifecycle=0&refererPlid=11702&exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_struts_action=%2Fext%2Fexibeconteudo%2Frss&exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_groupId=132918&exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_articleId=845863)

filantrópicos baseiam-se na autorização do jogo que é concedida a uma sociedade de capitalização, credenciada pela Susep, como forma de viabilizar os sorteios. Esse quadro questiona a forma atual de regulação dos sorteios filantrópicos no âmbito da Susep.

De qualquer forma, a “arbitragem regulatória” em utilizar títulos de capitalização para promover sorteios premiáveis permitiu o desenvolvimento de fonte relevante de recursos para o setor. A iniciativa substituiu o modelo tradicional de angariação de doações para obras sociais, já que o galeto de igreja, o *telemarketing*, a rifa e o carnê de contribuição vinham se tornando insuficientes para fazer frente às demandas de recursos. Atualmente, 80% das receitas das 2.156 APAEs espalhadas pelo País são gerados a partir dos títulos de capitalização, os quais sustentam mais de 150 mil pessoas que trabalham como colaboradores ou angariadores no sistema (APAE BRASIL, 2017).

Assim, as entidades filantrópicas possuem fonte de recursos em diversos produtos lotéricos. A tabela resume as alternativas de arrecadação disponíveis, amparadas na legislação das loterias e de capitalização:

**Tabela 2. Modalidades de Arrecadação das Entidades Filantrópicas**

Modalidade	Base Legal
Sorteio filantrópico autorizado pelo Ministério da Fazenda	Lei nº 5.768, de 1971, e Portaria Ministério da Fazenda nº 85, de 1973

---

Concursos de Prognósticos Esportivos com a renda líquida destinada à Cruz Vermelha Brasileira	Lei nº 6.905, de 1981
Loteria Esportiva Federal, que destina a renda líquida de um teste por ano à Federação Nacional das APAEs	Lei nº 9.092, de 1995
Loteria estadual, destinando recursos para entidades filantrópicas	Regulamentação estadual (e.g. Loterj, Rio de Janeiro)
Sorteio Filantrópico de Capitalização	Decreto nº 261, de 1967, e Circular Susep nº 569, de 2018

---

Fonte: elaboração própria

Pode-se, portanto, apontar que os sorteios filantrópicos detêm a prerrogativa especial de serem autorizados por dois reguladores: Ministério da Fazenda e Susep, como se depreende da legislação em vigor – ainda que, atualmente, a Susep tenha concentrado essa atividade.

#### **4.3. ATUAÇÃO DAS APAES**

A popularização dos sorteios filantrópicos a partir de títulos de capitalização é recente, com a Federação Nacional das APAEs sendo responsável por praticamente metade dos títulos de capitalização emitidos como meio de doação no Brasil. As “doações premiáveis” no segmento de capitalização iniciaram em 2013 e movimentaram cerca de R\$ 150 milhões até 2017, com distribuição de prêmios no valor de R\$ 60 milhões e outros R\$ 60 milhões destinados às APAEs, já beneficiando 800 projetos sociais (APAE BRASIL, 2017). Grande parte das receitas auferidas com a venda dos certificados é direcionada ao pagamento das despesas de publicidade das entidades filantrópicas, bem como das empresas de capitalização e das distribuidoras do produto lotérico.

A promoção dos sorteios de prêmios ocorre, geralmente, por meio da mídia televisiva, nos domingos às 9h da manhã, sendo a transmissão acompanhada ao vivo



pelos apostadores. É comum o sorteio de carros, motos, casas, valores em dinheiro até R\$ 100 mil, junto de vários pequenos prêmios de R\$ 1 mil por série, a partir da contribuição de 5 reais na compra de uma cartela. Nas séries especiais, chega-se a pagar R\$ 600 mil no prêmio principal, quando a cartela é vendida a 20 reais.

Um diferencial e atrativo do produto está na divulgação do nome do ganhador. Isso ajuda a atestar a credibilidade dos jogos, já que não raro os apostadores veem alguma pessoa conhecida em suas localidades ser contemplada nos sorteios. Tal característica associa-se ao alcance regional dos sorteios. Outra característica é de os certificados serem vendidos em pontos populares nas cidades. São encontrados em bancas, locais de recarga de celular, pequenos comércios de rua, também servindo de fonte de renda para milhares de empreendedores de pequeno porte.

A iniciativa está ativa em 16 estados brasileiros por meio de 23 produtos distintos, quais sejam:

**Tabela 3. Sorteios Premiáveis Conveniados com a APAE**

	Produto	Estado
1	Amazonas dá Sorte	AM
2	AcreCap Legal	AC
3	RoraiCap	RR
4	Carimbó dá Sorte	PA
5	RondônCap	RO
6	Pernambuco dá Sorte	PE
7	Vale da Sorte	PE
8	Alagoas dá Sorte	AL
9	Bahia dá Sorte	BA
10	Goiás dá Sorte	GO
11	Sudoeste Goiano dá Sorte	GO
12	Capital de Prêmios	DF
13	Triângulo da Sorte	MG

14	LegalCap	MG
15	MinasCap	MG
16	SuperMinasCap	MG
17	CapixabaCap	ES
18	SuperCap Paulista	SP
19	CapLegal Litoral	SP
20	Vale Sorte	PR
21	PrOeste	PR
22	Trilegal	RS
23	Trilegal Tchê!	RS

Fonte: APAE Brasil (2017)

As características de jogo desses sorteios premiáveis corroboram a visão de que constituem modalidade lotérica.

#### **4.4. REGULADORES DE LOTERIA INSTANTÂNEA**

A oferta da loteria instantânea, popularmente conhecida como “raspadinha”, por entidades filantrópicas constitui outra característica que aponta para a proximidade entre jogos filantrópicos e demais produtos lotéricos. Trata-se de modalidade paralela à comumente promovida no âmbito federal e estadual.

No âmbito federal, a Caixa explorou o negócio de loteria instantânea entre os anos de 1991 e 2015, por meio da Loteria Instantânea Federal. Atualmente, esse mercado é explorado apenas em nível regional pelas loterias estaduais e pelas entidades filantrópicas. A Caixa encerrou a venda do produto para dar lugar à nova Lotex, ainda não privatizada, que deverá ter exclusividade do produto ao menos no âmbito federal.

No âmbito estadual, destaque para a atuação das loterias dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Piauí nesse mercado (BNDES, 2018). Já no âmbito das

entidades filantrópicas, constata-se que a loteria instantânea é praticada regularmente com autorização concedida pela Susep no ramo da capitalização. A atuação das APAEs nessa modalidade de sorteio é amparada nas normas da Susep, a exemplo do que dispõe o art. 10, § 2º, da Circular Susep nº 130, de 2000, e o art. 15, § 2º, da Circular Susep nº 365, de 2008, como segue:

Art. 10. O critério matemático utilizado para o estabelecimento do percentual dos pagamentos referente aos sorteios deverá constar obrigatoriamente da Nota Técnica Atuarial do título de capitalização e será submetido à análise e à aprovação da SUSEP.

§ 1º (...)

§ 2º O percentual para os sorteios da modalidade de "*premiação instantânea*" deverá estar limitado a 30% (trinta por cento) do percentual que for adotado pela Sociedade de Capitalização para o custeio de todos os sorteios do título. (Circular Susep nº 130, de 2000)

Art. 15. O critério matemático utilizado para o estabelecimento do percentual dos pagamentos referente ao custeio dos sorteios deverá constar obrigatoriamente da Nota Técnica Atuarial do Título de Capitalização.

§ 1º (...)

§ 2º O percentual para os sorteios pertencentes à *premiação instantânea* deverá estar limitado a 30% (trinta por cento) do percentual que for adotado pela sociedade de capitalização para o custeio de todos os sorteios do título. (Circular Susep nº 365, de 27 de maio de 2008)

Observa-se, assim, que a loteria instantânea é normatizada e autorizada tanto no âmbito do Ministério da Fazenda (Sefel) quanto no da Susep. Ou seja, ocorre na esfera de atuação de entes federais distintos da Administração Pública.

Com o intuito de diferenciar o produto sob sua regulamentação, entretanto, a Susep chama de "premiação instantânea" a modalidade que normatiza e autoriza<sup>18</sup>. Tal tentativa de diferenciação visa evitar conflito com a regulamentação do Ministério da Fazenda. De qualquer modo, trata-se em essência de produto de mesma natureza lotérica, ainda que utilizados nomes distintos em uma regulação e noutra – premiação instantânea e loteria instantânea<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> <http://www.susep.gov.br/setores-susep/noticias/noticias/comunicado-circular-susep-nb0-569-2018-operacao-de-capitalizacao>

<sup>19</sup> A identificação dos produtos de loteria instantânea das entidades filantrópicas mostra-se relevante para estimar o impacto da concessão da Lotex, que não ocorrerá apenas em relação às loterias

Além disso, a loteria instantânea já é positivada como modalidade lotérica na legislação – por exemplo, na recente Lei nº 13.155, de 2015, o que questiona sua regulamentação no âmbito da capitalização. Ou seja, isso questiona o modelo de regulamentação dos produtos lotéricos filantrópicos – tanto de loteria instantânea quanto de bilhetes – no âmbito da Susep apartado da regulamentação das demais modalidades lotéricas no âmbito do Ministério da Fazenda.

Esse contexto permite que produtos de mesma natureza sejam regulados de forma distinta entre uma esfera e outra. Há uma restrição maior dos sorteios filantrópicos no âmbito do Ministério da Fazenda, a partir da Lei nº 5.768, de 1971, do que no âmbito da capitalização.

---

estaduais. Já a Susep tenta mitigar o risco de questionamento do processo de concessão da Lotex “com exclusividade” a operador privado, o que pressupõe inexistência de venda da modalidade lotérica por terceiro. De qualquer forma, pode-se apontar insegurança jurídica desse processo, diante do conflito em relação à loteria instantânea promovida pelas entidades filantrópicas.

## 5. MERCADO DE LOTERIAS

A divisão das modalidades lotéricas sob regulações distintas impõe baixa transparência ao mercado de loterias no País. A delimitação de sua real magnitude, entretanto, a partir de definições básicas da Economia, é importante para corroborar a visão construída neste estudo.

O exercício de definição do mercado relevante consiste em identificar quem são os concorrentes, o que significa definir todos os produtores (ou fornecedores de serviços) de bens substitutos próximos que ameacem um empresário, configurando o chamado *mercado relevante de produto*, que necessariamente dividem a mesma abrangência geográfica<sup>20</sup>.

Note-se que “produto” é uma designação genérica que pode abranger grupos de produtos não idênticos, mas “bons” substitutos. O grau de substitutibilidade não é previamente determinado, mas deve ser objeto de identificação, por aproximação, pelas características estabelecidas na própria definição de mercado relevante. A questão chave, explorada na definição do mercado relevante, está na pressão competitiva de produtos ou de produtores substitutos, diferenciados por características físicas e espaciais (CADE, 2010).

Os preços relativos dos produtos também são utilizados para identificar um mercado relevante, pois determinam o grau de substitutibilidade de produtos similares. Um baixo diferencial de preço sinaliza maior probabilidade de um produto compartilhar do mesmo mercado relevante de outro<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Em Economia, o conceito de mercado relevante compreende todos aqueles produtos e/ou serviços considerados como intercambiáveis ou substituíveis pelo consumidor, por causa de suas características, de seus preços e de seus possíveis usos (PAMPLONA, 2001).

<sup>21</sup> [http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/os\\_conceitos\\_de\\_mercado\\_relevante\\_e\\_de\\_poder\\_de\\_mercado.pdf](http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/os_conceitos_de_mercado_relevante_e_de_poder_de_mercado.pdf)

Para ajudar a dimensionar o mercado de loterias, é de grande utilidade observar o sistema de classificação padrão adotado na literatura especializada e no próprio mercado. A Associação Mundial de Loterias (*World Lottery Association* – WLA) identifica basicamente quatro grandes categorias de produtos lotéricos: (i) loterias baseadas em sorteios, também conhecida como loterias de números ou loterias de prognósticos numéricos; (ii) loterias esportivas, ou de prognósticos esportivos; (iii) loterias instantâneas, conhecidas como “raspadinhas”; e (iv) outras formas de loterias, categoria residual que engloba formas alternativas de apostas, como terminais de videoloteria, loterias eletrônicas instantâneas e máquinas caça-níqueis. As três primeiras modalidades de produtos lotéricos são legalizadas no País.

A partir dessa taxonomia, verifica-se que, no mercado brasileiro, não apenas a modalidade baseada em sorteio como também as demais podem ser consideradas como produtos similares ou substitutos entre si. Verifica-se, também, que os sorteios filantrópicos se enquadram como loteria baseada em sorteio – em que a premiação se dá mediante o acerto, pelo apostador, de um ou mais números coincidentes com os sorteados pelo agente operador da loteria, segundo a definição da WLA (2016).

Sob essa ótica, o que se chama de mercado relevante de loterias é mais amplo do que o universo delimitado pelos produtos ofertados pela Caixa. Ainda que concentre o maior volume de apostas e o faturamento mais expressivo de jogos no País, há outros produtos concorrentes com preços similares e com grau de substituição elevado com seus produtos.

De fato, não se observa elevado diferencial de preço nem entre as loterias federal e estaduais nem em relação aos sorteios filantrópicos, cujo bilhete é comercializado na mesma faixa de preço, sob preço similar ao preço médio de apostas nas loterias da Caixa. Do ponto de vista teórico, todos os apostadores nas diversas

modalidades investem uma quantia de dinheiro com possibilidade de ganho superior ao investido, e identificam a probabilidade de ganho *a priori*, sem influenciar o resultado do jogo. Isso determina um grau relevante de substitutibilidade entre as modalidades (SEAE, 2018), e identifica o mercado de loterias.

Dessa forma, as seguintes modalidades lotéricas podem ser elencadas como formadoras do mesmo mercado de apostas no País.

**Tabela 4. Consolidação de Modalidades Lotéricas no Brasil**

Modalidade lotérica (WLA)	Denominação	Nome Comercial	Base Jurídica
Sorteio	Loteria Federal	Loteria federal	Decreto-Lei nº 6.259, de 1944
		Mega-Sena	
		Quina	
	Loteria de Prognósticos Numéricos	Lotofácil Lotomania Dupla Sena Dia de Sorte	Lei nº 6.717, de 1979
	Loteria de Prognóstico Específico	Timemania	Lei nº 11.345, de 2006 Decreto nº 6.187, de 2007
	Título de Capitalização - Modalidade Filantropia Premiável	Capital de Prêmios; Triângulo da Sorte etc*	Decreto-Lei nº 261, de 1967 Circular Susep nº 569, de 2018
	Loterias Estaduais (vigentes à época da edição do Decreto-Lei nº 204, de 1967)	Loterj; Lotergs etc (14 estados)	Decreto-Lei nº 204, de 1967
Esportiva	Loteria de Prognósticos Esportivos	Loteca Lotogol	Decreto-Lei nº 594, de 1967 Decreto nº 68.703, de 1971.

	Loteria Instantânea Exclusiva	Lotex	Lei nº 13.155, de 2015
Instantânea	“Raspadinhas” Estaduais	Raspadinha da Loterj; RaspaMinas; RaspeShow (Piauí)	Decreto-Lei nº 204, de 1967
	“Raspadinhas” ligadas a Entidades Filantrópicas	Capital de Prêmios; Triângulo da Sorte etc*	Decreto-Lei nº 261, de 1967

Fonte: Barbosa (2017, p.25); BNDES (2018); CPI DOS BINGOS (2005); APAEBRASIL (2017); \*vide tabela 3 com o rol de todos os produtos das APAEs. Obs.: Naturalmente, as loterias estaduais e os sorteios premiáveis das entidades filantrópicas possuem alcance regional, dividindo o espaço para apostas lotéricas nos Estados em que se fazem presentes

Como se observa, a identificação do mercado de loterias se contrapõe ao tratamento jurídico corrente das modalidades lotéricas, segmentado e não rigoroso, que não considera a natureza semelhante entre elas. Ao contrário do que sugere o monopólio da Caixa na exploração de loterias em nível federal, a realidade mostra que o setor de loterias sofre a concorrência direta das loterias estaduais que se mantêm ativas em algumas unidades federativas e também dos sorteios filantrópicos, com destaque para a atuação das APAEs.

A própria Caixa adota essa visão de mercado relevante, reconhecendo que seus produtos sofrem a concorrência dos seguintes sorteios<sup>22</sup>:

- produtos lotéricos estaduais;
- *títulos de capitalização*;
- *jogos de entidades filantrópicas*;
- "raspadinhas" ligadas a entidades diversas; e
- jogo do bicho<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Vide [http://www1.caixa.gov.br/lotericos/\\_arquivos/GGE/mod3.pdf](http://www1.caixa.gov.br/lotericos/_arquivos/GGE/mod3.pdf)

<sup>23</sup> Afora o jogo do bicho, presente nos 27 Estados, as demais modalidades possuem respaldo legal.



Cabe ressaltar que a magnitude do prêmio, em que pese ser determinante para explicar a preferência do brasileiro pela Mega-Sena, não constitui característica passível de diferenciar os jogos supracitados em mercados distintos. A diferença na magnitude de arrecadação e, conseqüentemente, dos prêmios pagos pelos produtos lotéricos pode ser explicada pela rede de mais de 13 mil lotéricas da Caixa, espalhadas por todo o País, que possibilita a acumulação de apostas angariadas de uma quantidade muito maior de apostadores e, dessa forma, a distribuição de prêmios muito mais altos. Já o alcance regional das loterias estaduais e dos sorteios filantrópicos gera uma arrecadação de magnitude muito menor, viabilizando uma menor quota de sorteio e, em decorrência, prêmios em valor mais baixo, mas ainda atrativos.

De fato, ainda que haja uma dimensão distinta entre os prêmios pagos pela Mega-Sena e aqueles pagos nas demais modalidades, esses, apesar de menores, ainda são atrativos o suficiente para lhes manterem populares em nível regional. Os preços dos bilhetes são muito próximos, em regra acessíveis economicamente à grande população. Isso denota a característica de fácil substitutibilidade entre os produtos lotéricos, essencial para a delimitação de um mesmo mercado.

## 6. TRATAMENTO JURÍDICO DAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS

Entidades filantrópicas possuem um tratamento especial no ordenamento jurídico brasileiro, com vistas à proteção de suas atividades. A Constituição concedeu tratamento diferenciado a entidades beneficentes de assistência social e é protetora de entidades beneficentes. Expressamente, isenta-as da contribuição para a previdência social (art. 195, § 7º) e reconhece a importância do trabalho desenvolvido em complementação às ações públicas no âmbito da assistência social. Isso, por sua vez, corrobora para promover o direito social à saúde, entre outros, protegido pelo art. 6º da Constituição.

No entanto, entidades filantrópicas como Cruz Vermelha e APAEs também sofreram a perda de recursos derivados da extração da loteria esportiva federal a partir da edição da Medida Provisória (MP) nº 841, de 11 de junho de 2018, apesar de serem tradicionalmente beneficiárias dos recursos arrecadados e estruturarem ações a partir desses recursos<sup>24</sup>. Controversa, a MP nº 841 alterou o fluxo de investimentos sociais das loterias, retirando recursos da saúde e educação e os direcionando à segurança pública. Ainda que recebessem, até então, percentual ínfimo da arrecadação (R\$ 9 milhões de R\$ 5 bilhões em 2017), sua supressão comprometeria a continuidade de serviços prestados pelas entidades.

O rearranjo introduzido pelo Governo Federal, entretanto, foi mal recebido especialmente pela perda de recursos para as áreas de cultura e esporte, levando a uma reação da sociedade que gerou audiências públicas sobre a MP no Congresso

---

<sup>24</sup> Tecnicamente, a MP revogou a Lei nº 6.905, de 1981, que destinava a renda líquida de Concursos de Prognósticos Esportivos à Cruz Vermelha Brasileira, e a Lei nº 9.092, de 1995, que destinava a renda líquida de um teste por ano da Loteria Esportiva Federal à Federação Nacional das APAEs.

Nacional. Esse contexto levou o Governo Federal a editar a MP nº 846, de 31 de julho de 2018, restaurando o direcionamento de recursos às entidades filantrópicas.

Ainda que boa parte dessa instabilidade jurídica decorra de uma escolha política, há razões técnicas que explicam, ao menos parcialmente, esse cenário. Isso pode ser associado, por exemplo, à própria construção da regulação impositiva ao setor. A Susep não privilegia a atuação das entidades filantrópicas, que, em tese, não se encontram sob sua supervisão. Somente as sociedades de capitalização são autorizadas a operar, que viabilizam os sorteios filantrópicos, dividindo parte da arrecadação como custeio do produto. O caráter secundário da regulação sobre a atuação das entidades filantrópicas coloca-as em posição de fragilidade.

Essa percepção pode ser identificada a partir da alteração recente da própria regulação da Susep, no âmbito da capitalização, que também veio a instabilizar o financiamento de causas sociais. As recentes disposições da Circular Susep nº 569, de 2 de maio de 2018, *que dispõe sobre a operação de capitalização, as modalidades, elaboração, operação e comercialização de Títulos de Capitalização*, alteraram as regras sobre títulos de capitalização utilizados pelas entidades beneficentes de assistência social. Seu art. 42, § 2º, veda expressamente a utilização da modalidade Incentivo que vinha sendo utilizada por entidades beneficentes de assistência social. Em seu lugar, foi criada a modalidade Filantropia Premiável, mal recebida pelo setor filantrópico, que veem ameaçada importante fonte de financiamento para as entidades<sup>25</sup>.

Dentre as principais alterações, a nova modalidade passa a ser controlada e operacionalizada somente por uma sociedade de capitalização, que passa a contratar

---

<sup>25</sup> <http://www.valor.com.br/financas/5539509/susep-cria-capitalizacao-para-entidades-filantropicas>

todos os fornecedores. A regra afasta a entidade filantrópica da execução da atividade lotérica propriamente dita, restando-lhe apenas a função de receber os recursos para aplicar em sua função social. Os custos operacionais das entidades com a promoção e propaganda dos títulos de capitalização também *não podem mais serem ressarcidos* dentro da quota de carregamento, passando a serem custeados apenas pela quota de capitalização (7º).

§ 7º A entidade beneficente poderá divulgar, *as suas custas*, caso conste em seu estatuto, o título de capitalização no qual haja cessão integral do direito do resgate a seu favor, desde que as peças promocionais e de propaganda referentes a esse título sejam divulgadas com autorização expressa e supervisão da sociedade de capitalização, respeitadas rigorosamente as Condições Gerais e a Nota Técnica Atuarial aprovadas pela SUSEP. (art. 48, § 7º, da Circular Susep nº 569, de 2018)

A nova normativa também engessa a cota de capitalização (que é destinada às entidades filantrópicas), definindo que essa cota seja a maior de toda a composição do título. Isso cria dificuldades operacionais para os sorteios de tal forma que pode inviabilizar o pagamento dos custos promocionais, dado que, muitas vezes, os custos de promoção dos sorteios são mais elevados do que a sobra líquida para a entidade.

Ao mesmo tempo, o art. 43<sup>26</sup> da Circular *impede* a continuidade da forma já consolidada de execução dos sorteios, que são operados pelas entidades filantrópicas por meio da televisão, aos sábados ou aos domingos, em programas de grande audiência. Nesses programas, são prestadas contas dos montantes arrecadados, dos apostadores contemplados com os prêmios e dos projetos sociais elaborados por essas instituições. Essa forma de sorteio constitui, além de tudo, ferramenta de conscientização da população brasileira das causas que as entidades defendem.

---

<sup>26</sup> Art. 43. Os sorteios deverão ser realizados, exclusivamente, utilizando-se dos resultados de sistemas oficiais de premiação.

Também decorre maior visibilidade e popularidade do produto lotérico, o que aumenta a sustentação da arrecadação das entidades.

Tais alterações colocam sob risco de continuidade os sorteios filantrópicos. Segundo a Federação das APAEs do Estado do Rio Grande do Sul – FEAPAES-RS, o cenário regulatório estaria gerando incerteza para o setor filantrópico (NUNES, 2017).

Reconhecendo a importância do trabalho desenvolvido por essas entidades em complementação às ações públicas no âmbito da assistência social e da utilização da capitalização como significativo instrumento de ajuda às entidades filantrópicas, deputados federais procuraram apoiar a defesa da atuação do setor. Uma comissão das entidades representativas de entidades filantrópicas reuniu-se, ainda em 2017, na Câmara dos Deputados, para discutir a nova regulamentação da Susep que, à época, ainda estava em gestação, diante dos então indícios de prejuízos para a sustentabilidade das ações filantrópicas<sup>27</sup>.

O assunto também chegou a constituir proposição de lei apresentada em 2018 no Senado<sup>28</sup>, visando a continuidade dos sorteios filantrópicos no formato anterior à Circular nº 569, de 2018 (título de capitalização na modalidade Incentivo). Apesar dos esforços parlamentares, não houve alteração regulatória.

A revisão dos parâmetros normativos que embasam os sorteios filantrópicos pode aumentar a confiabilidade das fontes de financiamento do setor. O princípio da unicidade regulatória pode guiar a estrutura de normatização do setor. Por meio do resgate do conceito tradicional de loteria positivado no ordenamento jurídico nacional

---

<sup>27</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/549722-COMISSAO-DEBATE-DIFICULDADES-DE-ENTIDADES-FILANTROPICAS-NO-USO-DE-TITULOS-DE-CAPITALIZACAO.html>

<sup>28</sup> Projeto de Lei do Senado nº 329, de 2018

– na Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688, de 1941) e no Decreto-Lei nº 854, de 1938 –, pode-se unificar a regulação dos sorteios filantrópicos com as demais modalidades lotéricas, colocando-os em patamar mais privilegiado do que se encontram no formato regulatório atual.

Em termos práticos, isso requer muito mais uma interpretação sistemática das normas que regem o setor, como se procurou mostrar, do que propriamente uma adaptação legal. Isso pode partir do abandono da visão restritiva construída em relação ao conceito de loteria para privilegiar a atuação da União nesse mercado. O afastamento da restrição quantitativa de sorteios filantrópicos, imposta pela Lei nº 5.768, de 1971, por exemplo, retomaria a centralização do Ministério da Fazenda (Sefel) na autorização dos sorteios filantrópicos, que já é sua prerrogativa. Isso protegeria a fonte mais importante de financiamento das APAEs.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, identificaram-se características dos sorteios filantrópicos que permitem classificá-los como modalidade lotérica, consolidando uma visão sobre o estado da regulação e da organização dos produtos lotéricos no País. A partir de uma abordagem técnica, verificou-se que sorteios filantrópicos integram o mesmo mercado econômico das loterias oficiais, enquadrando-se no conceito jurídico de loteria. Também se constataram elementos em ambas legislações que convergem a essa visão.

A verificação de sobreposição de competências na autorização dos sorteios filantrópicos – tanto pelo Ministério da Fazenda quanto pela Susep –, bem como a duplicidade regulatória de loterias instantâneas, possibilitam sugerir a centralização da competência regulatória de produtos lotéricos em um único ente. Isso pode privilegiar a sustentação das fontes de financiamento das entidades filantrópicas, à luz da responsabilidade social corporativa que deve caracterizar a atividade lotérica.

Entendemos que essa alteração tem a capacidade de melhor fomentar o financiamento das entidades filantrópicas a partir do jogo lotérico, sem romper com o regime de tolerância e exceção que sempre caracterizou o jogo no Brasil, até pela dimensão dos recursos captados pelas entidades em relação ao total do mercado. Diante do histórico de atuação de entidades como as APAEs no jogo, não se estará estabelecendo um regime legal diferenciado, mas legitimando a exploração de uma atividade econômica que já sustenta reconhecidas ações de assistência social.

Por fim, uma constatação, derivada desta pesquisa, é que o jogo promovido por tais entidades de direito privado não se mostra associado a ilicitudes historicamente ligadas ao jogo como o crime organizado, no caso do jogo do bicho; a lavagem de dinheiro, nas casas de bingos; e a corrupção, nas loterias estaduais, como a CPI dos

Bingos desvelou em 2005. Isso reforça a sugestão apresentada, que pode dar um novo horizonte para a promoção da concorrência da atividade lotérica no País e o fomento das boas causas.



## 8. REFERÊNCIAS

ADDISON, Tony; CHOWDHURY, Abdur. A Global Lottery and a Global Premium Bond. In: Atkinson, Anthony Barnes. *New Sources Of Development Finance*. Oxford: Oxford University Press, 2004

AMARAL, José Ronaldo do. *As Loterias Federais Brasileiras: Um Estudo da Arrecadação e de sua Previsão*. Dissertação de Mestrado em Economia do Setor Público. Brasília: UnB, 2005

ANDREZO, Andrea Fernandes; LIMA, Iran Siqueira. *Mercado financeiro: aspectos históricos e concenutais*. São Paulo: Pioneira, 1999

APAE BRASIL. *APAE Brasil e a Capitalização*. Edição IV, 2017. Disponível em: < <https://apaebritil.org.br/uploads/APAE%20BRASIL%20E%20A%20CAPITALIZAÇÃO%20IV.pdf> >. Acesso em: 31 jul. 2018

BAKER, Leonard. Should we have a national lottery? *Challenge*, v. 6, n. 11-12, p. 13–17, aug 1958. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/05775132.1958.11468734> >. Acesso em: 6 ago. 2018

BARBOSA, Allan Fuezi de Moura. *A Possibilidade de Instituição de Apostas Virtuais pelas Loterias Estaduais no Brasil e as Limitações Decorrentes do Ordenamento Jurídico Pátrio*. Monografia premiada em 3º lugar no Prêmio SEAE de Loterias 2017

BARBOSA, Fabiano Jantalia. *Marco Regulatório das Loterias no Brasil: reflexões sobre o presente e contribuições para o futuro*. Monografia premiada em 1º lugar no Prêmio SEAE de Loterias 2017

BARROSO, Luís Roberto. *Parecer Decisão do STF*. Rio de Janeiro, 16 de janeiro de 2007

BNDES. *Estudo de Viabilidade Técnico-Econômico*. Vol. 1 e 2, 2018. Disponível em: < <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-em-andamento/desestatizacao-lotex> >. Acesso em: 31 jul. 2018

BUENO, Eduardo. *Sorte Grande – 50 anos das Loterias da Caixa Econômica Federal*. Porto Alegre: Buenas Ideias, 2012

CADE – CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Delimitação de Mercado Relevante*. Documento de Trabalho nº 1/10. Departamento de Estudos Econômicos (DEE). Grupo de Trabalho de Métodos em Economia. Brasília, Nov 2010

CAIXA. *Repasses Sociais das Loterias em 2017*. Brasília, Caixa Econômica Federal, 2018. Disponível em: <  
<http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repasses-sociais/>>. Acesso em: 7 ago. 2018

CONTADOR, Claudio R.; FERRAZ Clarisse B. Os mercados de seguro e de capitalização: o resgate da história. Rio de Janeiro: Funenseg, 2002, 38 p. – *Estudos Funenseg*, v.1, n. 6

CPI DOS BINGOS. *Relatório Final*. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <  
<http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Bingos/RelFinalBingos.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2018

FORTUNA, Eduardo. *Mercado Financeiro: Produtos e Serviços*, 2010

GRIFFITHS, Mark; WOOD, Richard. *Lottery Gambling and Addiction: An Overview of European Research*. Nottingham: Psychology Division, Nottingham Trent University, 1999. Disponível em: <  
[https://www.researchgate.net/publication/253958294\\_Lottery\\_gambling\\_and\\_addiction\\_An\\_overview\\_of\\_European\\_research](https://www.researchgate.net/publication/253958294_Lottery_gambling_and_addiction_An_overview_of_European_research)>. Acesso em: 6 ago. 2018

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A rede lotérica no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010. 54 p

JANTALIA, Fabiano. *Loterias Federais: regime jurídico, arrecadação e repartição de receitas*. Disponível em: <  
[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/32701/loteria\\_jantalia\\_2017.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/32701/loteria_jantalia_2017.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 28 jul. 2018

KIMURA, Herbert. *As Iniciativas de Impacto Social das Loterias*. Monografia premiada com menção honrosa no Prêmio SEAE de Loterias 2017

MORGAN, John. Financing Public Goods by Means of Lotteries. *Review of Economic Studies*, 67 (4) : 761-84, Feb. 2000

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. *A Regulação Nacional e as Experiências Estrangeiras com a Exploração da Loteria Instantânea*. Monografia premiada com menção honrosa no Prêmio SEAE de Loterias 2017

PAMPLONA, Juliana. *A importância do conceito de mercado relevante na análise antitruste*. Publicado em nov 2001. Disponível em < <https://jus.com.br/artigos/2337/a-importancia-do-conceito-de-mercado-relevante-na-analise-antitruste/2> >. Acesso em: 4 ago. 2018

SEAE – SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO. *Boletim de Acompanhamento do Mercado de Loteria*. Ano 1, n. 4. Brasília: Ministério da Fazenda. Jan. 2018

SILVA, Edmilson Gama; CARVALHO, Marcos Eduardo; SANTOS, Ryvo Matias Pires. *Capitalização: histórico, conceitos e perspectivas*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2006. < [http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=Bib\\_Digital&PagFis=16350&Pesq=](http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=Bib_Digital&PagFis=16350&Pesq=) >. Acesso em: 31 jul. 2018

TÁCITO, Caio. Loteria estadual. Limites de emissão de bilhetes. Autonomia estadual. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, n. 40, Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos, 1988, p. 50-63

VOX LEGIS (org). *Consórcios, Loterias, Prêmios e Sorteios: Legislação e Jurisprudência*. Brasília: Sugestões Literárias, 1ª ed, 1974

WILLMANN, Gerald. *The History of Lotteries*. Stanford, ago. 1999. Disponível em: < <http://willmann.com/~gerald/history.pdf> >. Acesso em: 5 ago. 2018

WORLD LOTTERY ASSOCIATION – WLA. *The WLA Global Lottery Data Compendium 2016*. Disponível em: < <https://www.world-lotteries.org/images/publications/compendia/wla-compendium-2016.pdf> >. Acesso em 30 jul. 2018