

PRÊMIO SEAE DE LOTÉRIAS

Concurso de Monografia

2017

TEMA 1
A REGULAÇÃO DE LOTÉRIAS NO BRASIL

MENÇÃO HONROSA

A Regulação Nacional e as
Experiências Estrangeiras com a
Exploração da Loteria Instantânea

Autora:
Alynne Nayara Ferreira Nunes

Realização:



Idealização:

Seae
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Patrocínio:

MINISTÉRIO DA
FAZENDA



TEMA 1: A REGULAÇÃO DE LOTERIAS NO BRASIL

A regulação nacional e as experiências estrangeiras com a exploração da loteria instantânea

RESUMO

O objetivo desta monografia consiste em examinar a regulação nacional sobre loterias, a fim de extrair qual o modelo predominante da prestação do serviço, e também analisar as experiências de países estrangeiros que tiveram sucesso com a exploração da loteria instantânea, modalidade que o governo brasileiro pretende estimular e delegar sua execução a particular, por meio de contrato de concessão e licitação prévia. As experiências estrangeiras poderão trazer parâmetros a serem considerados para aperfeiçoar a loteria instantânea brasileira e, assim, explorar com maior eficácia o potencial econômico desta modalidade. Constatou-se, após o exame das experiências estrangeiras e da regulação nacional que são necessários aperfeiçoamentos no padrão regulatório e forma de prestação de serviços. Por um lado, é preciso manter a rede de lotéricas, que exercem papel relevante como ponto de venda de loteria e de correspondente bancário. Por outro, é preciso estimular a venda de produtos lotéricos da Caixa Econômica Federal *online*, a exemplo do que outros países realizaram. Além disso, é preciso estimular a loteria instantânea, a exemplo das experiências estrangeiras, a fim de que a empresa concessionária possa ter liberdade para criar variedades de produtos e de preços.

Palavras-chave: modelo regulatório; loteria instantânea; experiências estrangeiras.

PRÊMIO SEAE DE LOTERIAS – 2018

TEMA 1: A REGULAÇÃO DE LOTERIAS NO BRASIL

**A regulação nacional e as experiências estrangeiras com a exploração da
loteria instantânea**

RESUMO

O objetivo desta monografia consiste em examinar a regulação nacional sobre loterias, a fim de extrair qual o modelo predominante da prestação do serviço, e também analisar as experiências de países estrangeiros que tiveram sucesso com a exploração da loteria instantânea, modalidade que o governo brasileiro pretende estimular e delegar sua execução a particular, por meio de contrato de concessão e licitação prévia. As experiências estrangeiras poderão trazer parâmetros a serem considerados para aperfeiçoar a loteria instantânea brasileira e, assim, explorar com maior eficácia o potencial econômico desta modalidade. Constatou-se, após o exame das experiências estrangeiras e da regulação nacional que são necessários aperfeiçoamentos no padrão regulatório e forma de prestação de serviços. Por um lado, é preciso manter a rede de lotéricas, que exercem papel relevante como ponto de venda de loteria e de correspondente bancário. Por outro, é preciso estimular a venda de produtos lotéricos da Caixa Econômica Federal *online*, a exemplo do que outros países realizaram. Além disso, é preciso estimular a loteria instantânea, a exemplo das experiências estrangeiras, a fim de que a empresa concessionária possa ter liberdade para criar variedades de produtos e de preços.

Palavras-chave: modelo regulatório; loteria instantânea; experiências estrangeiras.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Anúncio da Caixa Econômica Federal no jornal Folha de S. Paulo, publicado em 09 de setembro de 1962, Assuntos Diversos II, p. 5.....	14
Figura 2. Cartão da Loteria Esportiva de 1972, com destaque para mensagem sobre o MOBRAL, programa de alfabetização do governo militar. Fonte: Wikimedia.	17
Figura 3. Reportagem, na capa do jornal Folha de S. Paulo, de 4 de agosto de 1970, comunicando prêmio milionário sorteado a uma família carioca, mesma data em que a Loteria Esportiva era lançada em São Paulo.	18
Figura 4. Quadro comparativo do número de cartões (em milhões) de Loteria Esportiva e da Loto. Fonte: Placar, 1987, p. 52.	19
Figura 5. Publicidade da Caixa Econômica Federal, publicada em 28 de abril de 2006, no jornal Folha de S. Paulo (p. A17), com o título “A CAIXA moderniza sua rede lotérica”.	22
Figura 6. Imagem ilustrativa do <i>Gratta e Vinci</i> , cuja propaganda o descreve como “jogo fácil, divertido e imediato”.....	37
Figura 7. Subprodutos da marca <i>Illiko</i> , loteria instantânea da França.....	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Novos produtos de aposta criados nas décadas de 1990 e 2000.	25
Tabela 2. Relação das políticas públicas financiadas com os recursos das Loterias Caixa.	30
Tabela 3. Quadro sintético sobre a regulação da loteria no Brasil.	32

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – artigo

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

LOTEX – Loteria Instantânea Exclusiva

PIB – Produto Interno Bruto

SINCOESP – Sindicato dos Comissários e Consignatários do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. O SERVIÇO DE EXPLORAÇÃO DE LOTERIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	9
1.1. A base regulatória das loterias no Brasil.....	10
1.2. Consolidação do quadro regulatório e modernização do sistema de exploração do serviço de loterias	19
1.3. Arrecadação e destinação dos recursos.....	29
1.4. Quadro sintético da regulação sobre loterias no Brasil.....	30
2. EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS SOBRE LOTERIA INSTANTÂNEA	33
2.1. Criação e características da loteria instantânea	34
2.2. Experiências estrangeiras com loteria instantânea.....	35
2.2.1. <i>Lottomatica: Gratta e vinci</i>	36
2.2.2. <i>La Française de Jeux</i>	38
2.2.3. Outras loterias	39
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS.....	47

INTRODUÇÃO

A exploração das loterias pelos governos consiste em forma de arrecadação de recursos, seja diretamente, por meio das apostas, seja por meio da incidência de tributos, na hipótese de exercício por particular. As loterias configuram-se como espécie de modalidade de jogos de azar, nos quais há restrita probabilidade de ocorrer o evento sorte, de modo que o mercado é financiado pelos apostadores azarados.

O modelo regulatório, por sua vez, pode estimular ou inviabilizar o desenvolvimento das loterias. Sua exploração diretamente pelo Estado está atrelada ao propósito de destinar suas receitas ao financiamento de direitos sociais. Assim, os apostadores estariam arriscando a sorte, e, ao mesmo tempo, financiando serviço estatal do qual também serão beneficiados.

Nesse sentido, os Estados desenvolveram e consolidaram suas próprias loterias, cuja regulação tornava ilegal os jogos de azar explorados diretamente pelo particular¹. O desenvolvimento da tecnologia, que permitiu a realização de apostas pela *internet*, impulsionou a reflexão sobre a necessidade de flexibilizar modelo de regulação puramente estatal, como ocorre no Brasil.

Há o premente desafio de explorar o potencial mercadológico das loterias. Isso porque o Brasil arrecada cerca de 0,2% de seu Produto Interno Bruto (PIB) com a exploração de loterias, por meio da Caixa Econômica Federal, enquanto que outros países arrecadam mais de 1% de seu PIB (MF/SEAE, 2017, p. 4). Por isso, formula-

¹ Cf. relatório da World Lottery Association (2016), no qual percebe-se que a preponderância da regulação e exploração estatal das loterias.

se a seguinte questão: a regulação nacional vigente sobre loterias pode contribuir ou não para o incremento na arrecadação do setor?

Por esta razão, esta monografia tratará da regulação nacional sobre loterias, apontando suas características e transformações que ocorreram ao longo dos anos; para, em seguida, tratar sobre as experiências frutíferas de países estrangeiros com a exploração da loteria instantânea². Essas experiências podem ser úteis para a implementação da nova loteria instantânea no Brasil, que está em fase de concessão de sua exploração a particular, por meio de procedimento de licitação.

Além desta introdução, esta monografia é composta pelo exame das regras vigentes sobre loteria no Brasil, seguida da análise das experiências de países estrangeiros com a exploração da loteria instantânea, para colher os principais fatores que levaram ao sucesso econômico dessa modalidade. Na seção subsequente, nas considerações finais, apresenta-se sugestões para o aperfeiçoamento da regulação nacional, com vistas a impulsionar o desenvolvimento da loteria instantânea.

² O método consistiu na seleção dos países que mais arrecadam com a venda de bilhetes da loteria instantânea, segundo a World Lottery Association (2014).

1. O SERVIÇO DE EXPLORAÇÃO DE LOTERIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A exploração das loterias no Brasil teve início durante o período colonial (IPEA, 2010, p. 16). A regulação da atividade, por sua vez, teve como supedâneo a articulação entre os setores público e privado, que ora exigia regulação da exploração da loteria como atividade econômica e ora exigia a exploração exclusiva pela União, a fim de utilizá-la como instrumento para financiar serviços sociais³.

Dado que existe demanda de interessados em apostas, organizar o setor por meio da regulação reveste-se de inerente complexidade, considerando o baixo risco do negócio, o alto grau de lucratividade e possíveis condutas fraudulentas, como lavagem de dinheiro e corrupção, capazes de colocar em xeque sua viabilidade enquanto atividade econômica legalizada. Trata-se de setor que se sustenta financeiramente pelos apostadores azarados, uma vez que há diminuta probabilidade de sorte.

Nesse sentido, pretende-se examinar nesta seção as normas que regulamentam as loterias no país, a fim de tratar de sua configuração jurídica, relacionando-as à situação política e econômica predominante, assim como os institutos jurídicos que as conformam. Esse esforço de sistematização é capaz de demonstrar quais os modelos regulatórios desenvolvidos pelo Estado brasileiro, e de

³ No repositório de normas do governo federal, gerida pelo Senado Federal, encontrou-se normas do início do século XIX, dispendo sobre a concessão do serviço de loterias e sobre o destino da arrecadação. Baleeiro (1972, p. 155) descreve que, durante o período imperial, as loterias estatais objetivavam atender emergencialmente às despesas especiais e extraordinárias, época em que a prática se proliferou (IPEA, 2010, p. 16). Essa regulação não será objeto de análise nesta monografia, uma vez que se optou pelo estudo das normas em vigência.

que modo a experiência prática pode ter contribuído para o aperfeiçoamento do quadro regulatório e para impulsionar o desenvolvimento econômico e social.

O estudo pode auxiliar no desenvolvimento de propostas para modernizar a regulação de loterias, considerando as possibilidades promovidas pelo avanço tecnológico e pela necessidade de fomentar a inovação, no que diz respeito às modalidades de aposta e à forma de exploração e prestação do serviço.

Esta seção está estruturada em duas partes: (i) a primeira tratará da regulação de loterias desde a publicação do Decreto-Lei n. 6259/44, que consistiu em “instrumento de abertura”⁴ para o modelo regulatório predominante, considerando as relevantes mudanças promovidas durante o Governo Jânio Quadros e durante o governo militar (1964-1985); a (ii) consolidação do quadro regulatório com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a modernização do sistema de loterias; seguida do (iii) exame da destinação dos recursos e do (iv) quadro sintético da regulação sobre loterias no Brasil.

1.1. A base regulatória das loterias no Brasil

O Decreto-Lei n. 6.259, publicado em 10 de fevereiro de 1944 pelo então Presidente Getúlio Vargas, dispôs sobre o serviço de loterias, cujos parâmetros consistiram-se de base para a regulação subsequente. A norma autorizou a

⁴ Cf. afirmado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, órgão responsável pela regulamentação das loterias. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/assuntos/regulacao-de-loterias-e-promocao-comercial/regulacao-de-loterias>. Acesso em: 31 jan. 2018.

exploração do serviço de loterias pela União e pelos Estados, a fim de atender à finalidade arrecadatória, destinando suas receitas ao financiamento de serviços públicos. Por sua vez, a exploração de jogos de azar diretamente por particulares foi tipificada como contravenção penal (Decreto-Lei n. 3.688/41, artigos 50 a 48).

Por outro lado, a norma determinou que a exploração pelo particular somente poderá ocorrer mediante a concessão do serviço público, desde que possua “comprovada idoneidade moral e financeira” (art. 2º); caso contrário, a prática é vedada, pois estimularia o cometimento de crimes mais gravosos, como corrupção, lavagem de dinheiro, bem como o enriquecimento daquele que organiza os jogos, colocando os apostadores em absoluta desvantagem. Por outro lado, a exploração das loterias pelo governo constituiria em exceção às normas de direito penal⁵.

Outro aspecto relevante do Decreto-Lei 6.259/44 consistiu na classificação das loterias como serviço público, que se tornou objeto de concessão a particular. Segundo IPEA (2010, p. 17), as concessões trouxeram “garantias e segurança ao processo de concorrência pública ao permitir ao governo alterar as normas em caso de risco ao sistema, inclusive mudar o concessionário”. Além disso, previu-se dispositivos acerca da fiscalização das loterias, para garantir a lisura dos sorteios e velar pela observância do contrato celebrado entre a União e os concessionários (art. 67). Sob esse modelo regulatório, os governos estadual e federal somente arrecadavam receitas por meio da cobrança de impostos sobre o montante recolhido com as apostas.

Esse modelo, no entanto, não se mostrou sustentável, pois havia denúncias de fraudes e corrupção (IPEA, 2010, p. 17), de modo que apenas os concessionários e

⁵ O turfe, aposta de corridas de cavalo, também é legalizado no Brasil. Cf. Lei n. 7.291/84.

os eventuais sorteados eram beneficiários de negócio altamente lucrativo. Com o intuito de ampliar o benefício à sociedade, decorrente da extração de loterias, incluiu-se dispositivo, por meio da Lei n. 3.346/57, que autorizava “extração especial” pelos Estados, cujos recursos seriam destinados a financiar a assistência social, hospitalar, educacional e cultural.

Em seu curto governo, o presidente Jânio da Silva Quadros editou o Decreto n. 50.954/61, que atribuiu à Caixa Econômica Federal a Administração dos Serviços da Loteria Federal. A norma pretendeu retirar o domínio das loterias dos concessionários e ampliar o papel da Caixa Econômica, que, até então, restringia-se a financiar caução a ser apresentado como garantia da execução do serviço pelos concessionários (Decreto-Lei n. 6.259/44, art. 11). O Decreto ainda pretendia assegurar a ocupação de venda de bilhetes a pessoas “idosas, inválidas ou portadoras de defeito físico, [que] não tenham condições de prover a sua subsistência por meio de outra atividade” (Decreto n. 50.954/61, art. 6º).

Aumentava-se, por isso, o domínio do governo brasileiro sobre o serviço de loterias, de modo que foi necessário tornar primordial a destinação das receitas das extrações ao financiamento de serviços públicos, direcionadas a fundo específico (Decreto n. 50.954/61, art. 10).

Art. 10. A Receita líquida da Loteria Federal será recolhida a conta de um Fundo Especial destinado ao financiamento de serviços públicos municipais, inclusive de abastecimento d'água, e outras operações de caráter educativo e assistencial impostas às Caixas Econômicas Federais pela legislação em vigor.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se receita líquida a que resultar da venda dos bilhetes pelo seu preço de plano menos o valor dos prêmios, as despesas de custeio da administração do serviço e as comissões de venda prevista no artigo 5º do presente decreto.

A transferência da administração do serviço de loterias foi operacionalizada por meio do Decreto n. 1.146/62, editado pelo Conselho de Ministros, durante o governo João Goulart. Nesse período, o governo investiu em publicidade para divulgar a loteria gerida pela Caixa Econômica Federal, afirmando que não haveria “bilhetes em branco”, em que não há prêmios, pois as receitas obtidas com as apostas seriam destinadas ao financiamento de serviços sociais (IPEA, 2010, p. 18). Nesse sentido, confira, a seguir, anúncio publicado no jornal Folha de S. Paulo, em setembro de 1992, com a seguinte chamada em destaque: “A sorte agora não falha! O povo ganha sempre com a nova Loteria Federal. Sem bilhete em branco porque todos significam prêmios!”.



Figura 1. Anúncio da Caixa Econômica Federal no jornal Folha de S. Paulo, publicado em 09 de setembro de 1962, Assuntos Diversos II, p. 5.

Com o governo militar de 1964, houve acusações contra o sistema de loterias estatal, pois alegavam que políticos e militares retinham bilhetes, revendendo-os no mercado negro a preços abusivos (IPEA, 2010, p. 18). Essas práticas, embora não comprovadas, levaram à insatisfação dos empresários lotéricos, responsáveis pela venda dos bilhetes da Administração dos Serviços da Loteria Federal. Para fortalecer suas demandas, os empresários lotéricos fundaram a Associação dos Lotéricos do Estado de São Paulo, a ALESP (ibidem).

O governo militar também regulou sobre loterias, o que contribuiu para reforçar seu caráter público e fortalecer o papel institucional da Caixa Econômica Federal. O desenvolvimento das loterias nesta época pretendia melhorar a imagem do regime militar, capaz de oferecer certo apoio para sustentar sua artificial legitimidade.

A primeira norma criada neste período foi o Decreto-Lei n. 204, de 27 de fevereiro de 1967, editada no governo Castello Branco. A norma reforçou a loteria enquanto medida arrecadatória para financiar serviços públicos a ser explorada exclusivamente pela União, e destacou que os jogos de azar seriam capazes de afetar a segurança nacional, posto que comumente relacionados a outras condutas ilícitas.

Art 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, **constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão** e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei.

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.

A referida norma proibiu expressamente a criação de loterias estaduais, enfatizando a competência da União, seja na regulação das loterias, como em sua exploração (Decreto-Lei n. 204/67, art. 32)⁶. Os Estados que já dispunham de loterias não poderiam ampliar a emissão de bilhetes, cujo montante seria limitado ao emitido na data de publicação do Decreto-Lei (idem, art. 32, § 1º). Ao impedir que os Estados explorassem o serviço de loterias, somente a União poderia explorá-las como fonte

⁶ Esta norma, ainda em vigor, teve sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal, em virtude das disposições da Constituição Federal de 1988. As Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 492 e 493, propostas pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e pela Associação Brasileira de Loterias Estaduais, respectivamente, ainda não foram apreciadas pela corte suprema.

de arrecadação, sem a obrigação de compartilhar as receitas com os demais entes federativos.

No final da década de 1960, o governo militar recrudesceria em suas ações autoritárias. A censura aos meios de comunicação e a utilização de métodos de tortura contra seus opositores tornaram-se práticas de Estado. O governo investia maciçamente em propaganda e divulgava com orgulho o chamado “milagre econômico”, que indicava crescimento da economia do país, procurando despertar sentimento de ufanismo e otimismo entre os brasileiros (FINO e HINTZE, 2017).

Sob esse contexto, o governo militar investiria na criação da loteria esportiva (ou loteria de prognósticos esportivos), inspirando-se na popularidade dessa modalidade em países europeus (IPEA, 2010, p. 19), o que resultou na edição do Decreto-Lei n. 594, de 27 de maio de 1969⁷. A norma determinava que 30% da renda líquida, obtida com a exploração das loterias, seria destinada a programas de educação física e atividades esportivas (art. 3º, b); o restante seria direcionado a programas de alfabetização e de assistência social (art. 3º, a e c).

Com a criação da loteria esportiva, pretendia-se “aliar o futebol, a ‘grande paixão nacional’, com a possibilidade de uma rápida ascensão social” (FINO e HINTZE, 2017, p. 275). Essa era a fórmula para impulsionar a nova modalidade de loteria, estimulando a adesão de novos apostadores. Sua implementação ocorreu no governo Médici, que editou o Decreto regulamentador n. 66.118, em 26 de janeiro de

⁷ Em outubro de 1970, o governo militar enviaria projeto de lei ao Congresso Nacional para alterar a legislação sobre distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda, que se refere à realização de sorteios, concursos ou distribuição de vales-brindes como estratégia de *marketing*. Ao modernizar a legislação, o governo pretendia evitar que tais sorteios pudessem desvirtuar de sua finalidade, tornando-se, na prática, jogos de azar. O projeto de lei transformou-se na Lei n. 5.768/71, ainda em vigor, que exige certificado de autorização do Ministério da Fazenda para a realização dos sorteios e congêneres em ações de promoção comercial.

1970, cujo primeiro concurso ocorreu em 19 de abril do mesmo ano (idem, p. 273). Fino e Hintze (2017) destacam que a mídia contribuiu consideravelmente para o sucesso da loteria esportiva, pois o futebol era abordado como elemento capaz de promover a “unidade nacional”, ainda mais com a conquista do tricampeonato pela seleção brasileira na Copa do Mundo de 1970, em junho do mesmo ano.

CEF Caixa Econômica Federal
Loteria Esportiva
 CONCURSO TESTE DE 25 e 26/11/72
 Confira seu cartão, para não ser prejudicado.

Nome:.....
 Endereço:.....

N.º DO CARTÃO TESTE
115

**ENCAMINHE ANALFABETOS
 A UM DOS POSTOS DO
 MOBRAL,
 CONTRIBUINDO ASSIM PARA
 A FORMAÇÃO DE UM
 BRASIL GRANDE**

NÚMERO DE APOSTAS A PAGAR
Cr\$

ORDEM	CLUBE	EMPATE	CLUBE	PROGNÓSTICO	
	1		2	DUPL	TRIPLO
1	Palmeiras (SP)	X	Bahia (BA)		
2	Cruzeiro (MG)		Flamengo (GB)		
3	Yasco (GB)		Fluminense (GB)		
4	Santos (SP)		Corinthians (SP)		
5	Internacional (RS)		São Paulo (SP)		
6	Náutico (PE)		Coritiba (PR)		
7	Santa Cruz (PE)		Ceará (CE)		
8	Vitória (BA)		América (GB)		
9	Sergipe (SE)		Port. Desportos (SP)		
10	A B C (RN)		Botafogo (GB)		
11	C. R. Brasil (AL)		América (MG)		
12	Remo (PA)		Atlético (MG)		
13	Nacional (AM)		Grêmio (RS)		

* * * *

Figura 2. Cartão da Loteria Esportiva de 1972, com destaque para mensagem sobre o MOBRAL, programa de alfabetização do governo militar. Fonte: [Wikimedia](#).

Loteria faz uma familia bilionaria

RIO (Socursal) — A sra. Carmela Mondelli, residente à rua Clarisse Indio do Brasil, n.º 8, apartamento 700, em Botafogo, foi a unica vencedora do nono e ultimo teste da Loteria Esportiva restrito à Guanabara e ao Estado do Rio. A partir desta semana, o concurso incluirá também apostas de São Paulo. A ganhadora acertou os treze resultados, apostando somente 4 cruzeiros e receberá Cr\$ 1.892.720,97, já deduzida a taxa de Imposto de Renda.

"Apenas contente"

A sra. Carmela Mondelli, de nacionalidade italiana, em sua residencia disse que não estava emocionada, mas apenas contente.

Seu marido Luigi, porta de futebol, e habitualmente aposta na Loteria Esportiva. Na semana passada, pela primeira vez, entregou o volante à d. Carmela, que o preencheu, com apostas no valor de 4 cruzeiros. O casal Mondelli receberá o maior premio até agora já distribuido pela Loteria Esportiva.

D. Carmela e Luigi pretendem destinar o premio a seus filhos, José e Rolando, e à netinha Linda: "Quando a nós, faremos uma viagem de recreio à Italia". Luigi Mondelli nasceu em 1906 em Alexandria. Foi ser católico (naquela época o Egito era protetorado inglês e os católicos podiam adotar a nacionalidade dos pais) tornou-se italiano. Transferiu-se para Portugal aos 18 anos e lá conheceu d. Carmela. Ganhou dinheiro como comerciante de jóias:

"Já fui muito rico", disse Luigi, "Depois da guerra perdi tudo. Não esperava ficar rico pois para mim só se fica milionário à custa de muito suor".

Campo de concentração

Luigi alinda lmbra dos tempos em que permaneceu num campo de concentração. O seu negocio de jóias foi lhellado pelos nazistas. Em 1951 veio para o Brasil com os dois filhos e d. Carmela. Abriu uma pequena oficina de jóias. "Para quem já teve muito dinheiro na mão e depois o perdeu, ganhar um premio desta natureza não significa muito".

D. Carmela, falando muito mal o português, explicava que pretende dividir o premio pelos seus "bambinos". Foi questão de ressaltar que não se considera uma mulher de sorte. Não entende nada de futebol, apenas tem simpatia pelo Flamengo. Pensou muito para dar os palpites no volante da Loteria. "Eu



O publico, na grande maioria, não sabia como proceder para fazer as apostas. Quase todos pediam explicações.

Mandarino perde e Koch vence Santana por desistencia

Eliminado nas partidas de sábado e domingo quando sofreu três derrotas, o Brasil perdeu mais uma partida ontem à tarde na quadra central do Pinheiros e venceu outra. Foram as ultimas disputas contra a Espanha, pelas Finaes Inter-Zonas da Taça Davis. O resultado do confronto pa de 4 a 1 para a Espanha, que agora vai disputar as semifinais do torneio com o Alemanha Ocidental.

Manoel Orantes foi quem conseguiu o quarto "set" da Espanha, ao derrotar Edison Mandarino por 3 "sets", a 1. A partida durou 1 hora e 49 minutos, com partidas de 10, 0-1, 0-2 e 0-3. A ultima partida entre Brasil e Espanha não chegou ao fim: Thomas Koch venceu por 3 "sets" e 1 e Manoel Santana desistiu de jogar o quarto "set".

Os três primeiros "sets" foram muito disputados, com partidas de 75, 100 e 45 e tiveram a duração de 2 horas e 13 minutos. Quando o terceiro "set" acabou eram 17h30. O árbitro pediu o argentino Horacio Billich Clarid, resultando com os dois capitães, após estarem escurecendo e pelo regulamento da Taça Davis as partidas só podem ser jogadas com luz natural.

Aleides Procopio, capitão da equipe brasileira, pediu que ela fosse concluída hoje. Jaime Barrios, capitão da equipe espanhola, não concordou. A delegação já tinha suspensa marcada para regressar às 21 horas de ontem para Madrid, e Manoel Santana acabou desistindo de disputar os dois ultimos "sets".

Orantes, outra vitória

Depois de ter derrotado Thomas Koch na primeira partida de sábado, por 3 "sets" a 1, Manoel Orantes venceu Edison Mandarino pela mesma contagem e saiu invicto no confronto da Espanha contra o Brasil. Edison Mandarino conseguiu melhor, venceu o primeiro "set", mas depois, deixou e foi dominado pelo espanhol.

Os dois testes não apresentaram bom nível técnico e a partida não chegou a agradar o publico presente, mesmo que o das disputas anteriores. Com maior mobilidade na quadra e colocando bem todas as bolas, Mandarino demorou 22 minutos para vencer o primeiro "set" por 6 e 2. Parou seu serviço no segundo "game", mas quebrou os de Orantes, no primeiro, sétimo e nono.

No segundo "set", Orantes venceu com facilidade por 6 e 2, em 24 minutos. Mandarino acertou mal, errava muito

Figura 3. Reportagem, na capa do jornal Folha de S. Paulo, de 4 de agosto de 1970, comunicando prêmio milionário sorteado a uma familia carioca, mesma data em que a Loteria Esportiva era lançada em São Paulo.

Após a revista Placar denunciar a "Máfia da Loteria Esportiva", envolvendo personalidades do futebol, como jogadores, árbitros e dirigentes de times, a loteria esportiva sofreu queda em sua popularidade em 1982 (idem, p. 275). Essa experiência pôde demonstrar que os apostadores exigem credibilidade da loteria estatal, desinteressando-se de sistemas sobre os quais recaiam suspeitas de ilegalidades. Deve-se considerar, ainda, que esta modalidade de aposta depende do comportamento íntegro e probó daqueles que trabalham com o futebol.

Além dos bilhetes e da loteria esportiva, foi criado, também durante o governo militar, o concurso de prognósticos sobre o resultado de sorteio de números, por meio da Lei n. 6.717, de 12 de novembro de 1979. A Caixa Econômica Federal tinha desenvolvido estudos para ampliar a modalidade de loterias e, assim, criar a "loteria

de números” (IPEA, 2010, p. 19). A norma ainda atribuiu ao Ministério da Fazenda a competência para regular sobre concurso de prognósticos (art. 3º). O primeiro produto desta nova modalidade foi denominado “Loto”⁸.

No início de 1988, a adoção de sistema informatizado impulsionaria as apostas referentes aos produtos de prognósticos de números (IPEA, 2010, p. 20), na qual a Loto figurou como a principal aposta, ultrapassando as vendas da Loteria Esportiva. Em 1988, também foi criada a Sena (ibidem).

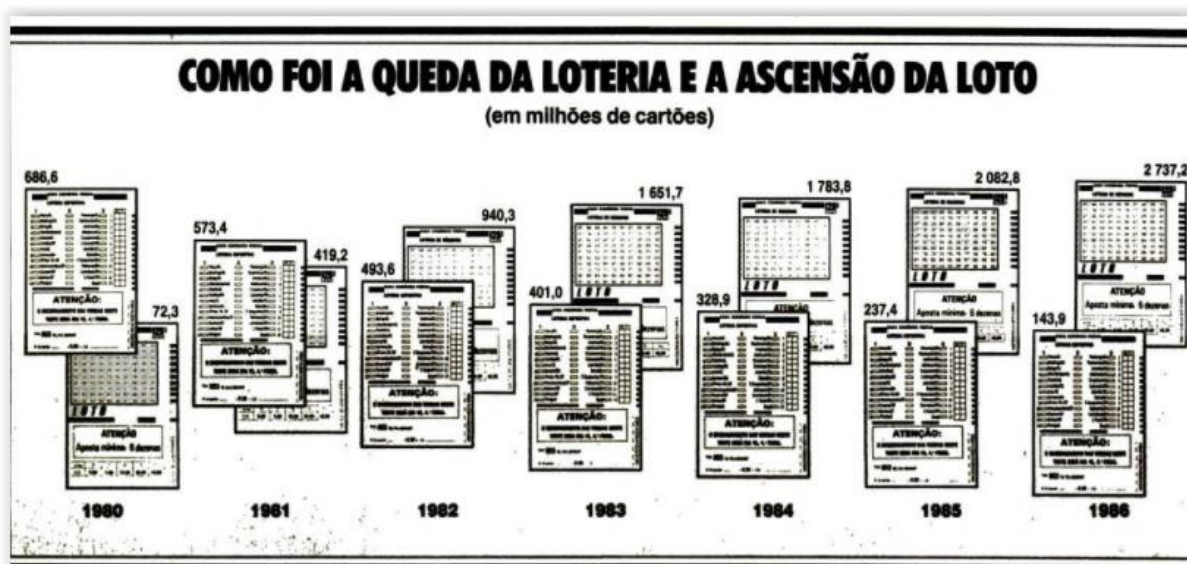


Figura 4. Quadro comparativo do número de cartões (em milhões) de Loteria Esportiva e da Loto. Fonte: Placar, 1987, p. 52.

1.2. Consolidação do quadro regulatório e modernização do sistema de exploração do serviço de loterias

⁸ Afirma-se que a criação da Loto e a facilidade em realizar aposta também contribuiu para o declínio da Loteria Esportiva. Cf. Placar, 1987, p. 51.

A nova ordem constitucional, inaugurada em 5 de outubro de 1988, atribuiu competência privativa à União para legislar sobre “sistemas de consórcios e sorteios” (CF/88, art. 22, XX). Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a competência abrange jogos de azar, loterias e similares (ADI 2995, rel. Min. Celso de Mello, j. 13 dez. 2006). Além disso, o STF publicou a Súmula Vinculante n. 2, tornando inconstitucionais normas estaduais ou municipais que disciplinassem acerca do tema: “É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.”⁹.

Nesse sentido, a Constituição manteve o sistema regulatório das loterias, cujas normas infraconstitucionais foram criadas em período anterior à sua promulgação. No entanto, ainda há questionamentos a respeito da exploração exclusiva do serviço de loterias pela União, uma vez que a Constituição não proibiu expressamente a exploração pelos entes subnacionais (Estados e Municípios), nem mesmo listou a atividade como monopólio federal no art. 177¹⁰. Apesar dessas considerações, fato é que a União regula e exerce o serviço de forma exclusiva, proibindo a exploração pelo particular e pelos governos subnacionais (proibição das loterias estaduais). Portanto, apenas a União possui a prerrogativa de explorar jogos de azar.

Nesse cenário, as atividades desenvolvidas pela Caixa Econômica Federal durante a década de 1990 pretendiam atingir a dois propósitos: (i) desenvolver novos produtos para a loteria de prognósticos de números; e (ii) impulsionar a profissionalização do serviço e a modernização dos estabelecimentos lotéricos. Essas transformações não ocorreram de forma estanque, mas de maneira correspondente e

⁹ Aprovada em sessão plenária de 30 de maio de 2007, cujos precedentes que a originaram são: ADI 3277, ADI 2690, ADI 3183, ADI 2996, ADI 3147 e ADI 2847.

¹⁰ Cf. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 492 e 493, que tramitam no STF.

interligada. Isso porque o desenvolvimento tecnológico, ao passo que permite a modernização do sistema que gerencia as apostas, também é capaz de proporcionar a inovação, por meio da introdução de novos produtos e tipos de apostas.

A primeira novidade, no que diz respeito à modalidade de apostas, consistiu na loteria instantânea, regulada pelo Decreto n. 99.258, de 17 de maio de 1990. Conhecida popularmente por “raspadinha”, neste produto o apostador raspa cartela com campos encobertos e, de acordo com determinada combinação de símbolos ou números, é capaz de aferir, instantaneamente, se foi ganhador do prêmio. Trata-se de modalidade que independe da realização de sorteios. Segundo a Caixa Econômica Federal, a loteria instantânea foi lançada em 22 de agosto de 1991, inspirada na popularização das “raspadinhas” no mercado internacional¹¹.

Apesar do sucesso inicial, a modalidade foi extinta com a edição do Decreto n. 8.897, de 7 de novembro de 2016. Para Jantalia (2017, p. 6-7), tal ocorreu em virtude da criação de novo modelo de loteria instantânea, a Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX), criada pela Lei n. 13.155/15, que poderá ser explorada por particular.

Por sua vez, a respeito do processo de modernização das redes lotéricas, a Caixa Econômica Federal permitiu que os estabelecimentos recebessem o pagamento de contas de concessionárias (como contas de água, luz, telefone), além de ter adotado medidas para profissionalizar os serviços e fortalecer a marca (IPEA, 2010, p. 24). O processo de modernização também levou à outorga a particular da comercialização dos serviços e produtos lotéricos, por meio de licitação (idem, p. 26); e ao lançamento, em 2004, de sistema informatizado, o Serviço de Processamento Lotérico (IPEA, 2010, p. 33).

¹¹ Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/lotericos/_arquivos/GGE/3b.pdf. Acesso em: 28 jan. 2018.

Informe de interesse público

A CAIXA moderniza sua rede lotérica.



A sua loteria é hoje uma grande prestadora de serviços. Além, você já sabe, sua loteria oferece para diversos setores. Hoje, você também pode pagar contas, fazer depósitos, sacar, receber Bolsa Família, PD, FGTS e até para comprar utilidades públicas. A rede lotérica realiza 103 operações bancárias diferentes. Recebe 60% de todas as contas de concessão de serviços públicos pagos no país. Em alguns municípios, a rede lotérica é a oportunidade da população ser socorrida e atendida na rede bancária.

Operacionalmente segue moderniza. Com tecnologia, investimento na rede lotérica aumentou em 2005, foram US\$ bilhões de recursos, não de que se utilizou para todos os setores de crédito e afins que operamos Brasil. Das melhorias realizadas, mais modernizações ligadas aos tipos de tecnologia e modelo de Caixa, voltamos a CAIXA a garantir uma modernização no sistema tecnológico e logístico que opera sua rede lotérica. Esta modernização ocorreu a nível de, em pouco tempo, poder qualificar os atendimentos ao usuário.




Compreensão com a atualidade do atendimento. A maior percepção da CAIXA sobre moderniza é estar qualquer tipo de melhoria para o usuário do cliente dentro a tecnologia de rede para o novo sistema de processamento lotérico. A importância da operação em rede lotérica é de fundamental importância para as facilidades de todos os casos de pagamento, em todos os setores de serviços prestados hoje por seus estabelecimentos. Para atender a esta compreensão, em alguns casos lotéricos a rede lotérica vai melhorar com os equipamentos e a rede de transmissão de dados de sua loteria, por um período aproximado de 10 dias.

Esta modernização permite à CAIXA aumentar em 30% a capacidade de atendimento da rede lotérica, com mais serviços e ainda mais rápidos. Pode operar a CAIXA garantem.



Uma modernização mais abrangente. Esta modernização deve permitir a rede lotérica pagar até 25000 equipamentos, lotados em 5000 redes lotéricas espalhadas por todo o Brasil. Trata-se de uma das maiores modernizações realizadas em todo o mundo. Filial de equipamentos, fornecedores de rede de transmissão e sistemas diversos de tecnologia e distribuição de lotes foram hoje um trabalho de grupo que envolveu 20 horas por dia para que a modernização ocorra em um tempo.






Figura 5. Publicidade da Caixa Econômica Federal, publicada em 28 de abril de 2006, no jornal Folha de S. Paulo (p. A17), com o título “A CAIXA moderniza sua rede lotérica”.

Como relatado em IPEA (2010, p. 40), a expansão da rede de loterias foi fundamental para atingir localidades que não tinham agências bancárias. Assim, a

população poderia receber benefícios sociais, pagar contas e realizar apostas num único estabelecimento. Por outro lado, o governo se beneficia com a arrecadação de impostos decorrentes do exercício da atividade de permissionário lotérico¹².

A presença da rede de unidades lotéricas na economia brasileira é particularmente notável nos aspectos já apresentados até aqui, ou seja, como correspondentes não bancários em mais de 4,4 mil municípios, como principais agentes pagadores de benefícios sociais governamentais, e como prestadores de diversos serviços à população, notadamente em bairros e municípios desprovidos de agências bancárias, entre diversos outros tipos de apoio ao cidadão. **Ao desempenhar esses papéis, a rede lotérica cumpre funções de difícil substituição por parte de outros agentes financeiros, em razão de sua capilaridade em todos os estados e em pequenas cidades**, e da facilidade de instalação em locais não atrativos para os agentes bancários de maior porte; a facilidade de instalação, por sua vez, decorre do fato de as unidades lotéricas serem constituídas, principalmente, por microempresas, exigindo menores volumes de capital para sua constituição.

Além das importantes funções acima, **as unidades lotéricas**, ao desenvolverem suas atividades-fim, ou seja, a comercialização de jogos e loterias de bilhetes, **contribuem, de forma substantiva, para a geração de empregos e de rendas e para o recolhimento de impostos**, além de estimularem as atividades econômicas nos segmentos fornecedores de bens e serviços para a rede. (IPEA, 2010, p. 40, destacou-se)

Com a promulgação da Lei n. 12.869/13 – que teve origem no Projeto de Lei n. 4280/08, da Câmara dos Deputados – definiu-se as atividades a serem desempenhadas pelos empresários lotéricos, assim como a contratação, firmada em contrato de permissão¹³, e a forma de remuneração dos serviços. A norma procurava

¹² É preciso ressaltar que nessa hipótese o governo federal arrecada para além da receita obtida com as apostas.

¹³ Estabeleceu-se o prazo de vinte anos para os contratos de permissão, que, segundo Di Pietro (2017, p. 347) pode ser definido como “(...) ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário”.

atender às demandas dos lotéricos, que pretendiam operar em condições mais seguras e lucrativas, em virtude do papel desempenhado nas vendas de loterias e por funcionarem como correspondentes bancários¹⁴.

Em decorrência das mudanças na forma de gestão dos serviços de loteria, especialmente no que toca à automatização das apostas, houve ampliação dos produtos relacionados ao concurso de prognósticos numéricos. Nesse sentido, foram criadas, além da loteria de bilhetes (Loteria Federal) e da Loteria Esportiva (idem, p. 20), a Quina, Dupla-Sena, Mega-Sena, Lotomania, Lotofácil, Timemania e Lotogol. A tabela abaixo elenca os produtos lançados durante esse período, indicando seu respectivo funcionamento.

	Produto	Ano de lançamento	Funcionamento
Loteria de prognósticos de números	Quina	1994, em substituição a Loto (2011, Quina de São João)	Apostador seleciona de 5 a 15 números dentre 80 disponíveis
	Dupla-Sena (Super-Sena até 2001)	1995	Apostador seleciona de 6 a 15 números dentre 50 disponíveis. Ocorrem dois sorteios por concurso
	Mega-Sena	1996 (2009 – Mega-Sena da virada)	Apostador seleciona de 6 a 15 números dentre 60 disponíveis
	Lotomania (Trinca, de 1997 a 1999)	1999 (2013, Lotomania da Páscoa)	Apostador seleciona 50 números dentre 100 disponíveis
	Lotofácil	2003 (2012 – Lotofácil da Independência)	Apostador seleciona de 15 a 18 números dentre 25 disponíveis
	Timemania	2006 (Lei n. 11.345/06)	Apostador seleciona 10 números entre 80 disponíveis e um “Time do Coração”

¹⁴ Com a crise econômica, os lotéricos continuam a pleitear maior retorno financeiro decorrente de seus serviços. Um exemplo é o Projeto de Lei n. 7306/17, de autoria dos Deputados Luiz Carlos Hauly (PSBD/PR) e Goulart (PSD/SP), que “dispõe sobre o valor das tarifas dos serviços prestados pelos permissionários lotéricos, na função de correspondente bancário”.

Loteria de prognósticos esportivos	Lotogol	2002	Apostador seleciona o número de gols de cada time participante dos 5 jogos do concurso
---	---------	------	--

Tabela 1. Novos produtos de aposta criados nas décadas de 1990 e 2000.

Fonte: elaboração própria.

Foram criadas, ainda, edições especiais, em datas comemorativas, com prêmios vultosos, os superprêmios, que alavancaram as vendas dos produtos lotéricos¹⁵. A Mega-Sena da Virada, cujo sorteio é realizado na virada do ano, surgiu em 2009 (IPEA, 2010, p. 20). Caso nenhum dos apostadores acerte as seis dezenas, o prêmio é sorteado entre aqueles que acertaram cinco dezenas, de modo que não há acumulação para um próximo sorteio¹⁶. O sucesso da Mega-Sena da Virada levou à criação, em 2011, da Quina de São João, com sorteio de superprêmios no dia de São João, em 24 de junho. Em 2012, foi criada a Lotofácil de Independência, cujo prêmio é sorteado em 7 de setembro; em 2013, foi criada a Lotomania de Páscoa.

Em 2011, a Caixa Econômica Federal iniciou a venda de jogos da Mega-Sena *online* para seus correntistas. A iniciativa consistiu numa espécie de teste, a fim de avaliar a receptividade dos apostadores para, futuramente, ampliar os produtos ofertados, assim como para permitir o pagamento de apostas por meio de cartão de crédito¹⁷. Em 2017, a Caixa afirmou que pretende ampliar as apostas *online*, para atrair público que não frequenta os estabelecimentos lotéricos, como os jovens e as

¹⁵ DESDE 2009, loterias especiais já pagaram R\$ 1,5 bilhão em prêmios. **Bem Paraná**, 1º set. 2014. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/344945/desde-2009-loterias-especiais-ja-pagaram-r-15-bilhao-em-premios>. Acesso em: 31 jan. 2018.

¹⁶ No sorteio de 31 de dezembro de 2017 (n. 2000), o prêmio total correspondia a R\$ 300 milhões, dividido entre 17 apostadores, que acertaram as seis dezenas. Disponível em: <http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/megasena/>. Acesso em: 31 jan. 2018.

¹⁷ Cf. RODRIGUES, Lorena. Caixa recebe apostas da Mega-Sena pela internet. **Folha de S. Paulo**, C8, 21 abr. 2011.

pessoas de alta renda. Ao atingir essa parcela de potenciais apostadores, a Caixa poderá observar incremento em suas receitas com loteria¹⁸.

A ampliação das ofertas de jogos *online* tem sido a tônica da política de loterias em âmbito mundial¹⁹, inclusive no que diz respeito à criação de novas modalidades lotéricas. Por meio da Lei n. 13.155/15, foi criada a Loteria Instantânea Exclusiva, conhecida pela sigla LOTEEX, que consiste em “raspadinha” física ou virtual sobre futebol ou sobre eventos de grande apelo popular²⁰. Para explorá-la, a Caixa criou empresa subsidiária, a Caixa Instantânea S.A., que, posteriormente foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (Decreto n. 8.648/16, art. 1º), permitindo, com isso, sua exploração mediante concessão à iniciativa privada (JANTALIA, 2017, p. 7), haja vista o disposto no art. 28, § 1º, da Lei n. 13.155/15²¹.

Art. 28. Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir a Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEEX, tendo como tema marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, **implementada em meio físico ou virtual**.

§ 1º A loteria de que trata o **caput** deste artigo será autorizada pelo Ministério da Fazenda e executada diretamente, pela Caixa Econômica Federal, **ou indiretamente, mediante concessão**.

(...) (destaques nossos)

Segundo o governo, a introdução da LOTEEX poderá ampliar a participação do mercado de loterias no Produto Interno Bruto (PIB) do país. Enquanto a média mundial

¹⁸ Cf. OLIVEIRA, Eliane; DOCA, Geralda; ROSA, Bruno. Caixa vai permitir que apostadores façam qualquer jogo pela internet. **O Globo**, 03 out. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/caixa-vai-permitir-que-apostadores-facam-qualquer-jogo-pela-internet-21900522>. Acesso em: 31 jan. 2018.

¹⁹ Cf. seção subsequente.

²⁰ Este último tema foi inserido pela Lei n. 13.262/16.

²¹ O BNDES será responsável pelo procedimento de licitação, conforme art. 2º do Decreto n. 9.155/17.

é de 1%, as loterias correspondem a apenas 0,2% do PIB. Debate-se, atualmente, de que forma ocorrerá a concessão, se a Caixa Econômica Federal poderá participar como concorrente, se o banco estatal sofrerá quedas em sua arrecadação com a venda de seus próprios produtos e se o banco poderá se associar com a empresa concessionária para comercializar as “raspadinhas” em sua rede lotérica²². Com a concessão, o governo federal se beneficia por meio da incidência de imposto de renda sobre o rendimento da pessoa jurídica, além de existir a possibilidade de incidência de tributação estadual e municipal, a depender da forma de comercialização e da prestação do serviço de loteria instantânea.

A norma também promoveu alterações na Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei n. 3.688/41), estabelecendo que também pratica contravenção penal de exploração de jogo de azar aquele que participe de jogo pela *internet*, seja como ponteiro ou apostador. Evidente que, se a LOTEX for implementada pela *internet* (Lei n. 13.155/15, art. 28), o apostador e a empresa concessionária não incorrerão na prática de contravenção, em virtude de se tratar de hipótese autorizada de exploração de loteria.

Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele:

Pena – prisão simples, de três meses a um ano, e multa, de dois a quinze contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos moveis e objetos de decoração do local.

(...)

§ 2o Incorre na pena de multa, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), **quem é encontrado a participar do jogo, ainda que pela internet ou por qualquer outro meio de**

²² Cf. BRASIL, Câmara dos Deputados. **Fazenda e BNDES defendem concessão da Lotex, mas Caixa mostra preocupação.** 6 dez. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/550431-FAZENDA-E-BNDES-DEFENDEM-CONCESSAO-DA-LOTEX,-MAS-CAIXA-MOSTRA-PREOCUPACAO.html>. Acesso em: 31 jan. 2018.

comunicação, como ponteiro ou apostador. (Redação dada pela Lei nº 13.155, de 2015, destaques nossos)

Portanto, tem-se que a exploração e a regulação das loterias no Brasil é exercida exclusivamente pela União, sendo vedada a exploração pelos entes subnacionais, os Estados e Municípios. A experiência institucional acumulada pela Caixa Econômica Federal foi fundamental para o aperfeiçoamento da gestão e modernização dos serviços lotéricos, que conta atualmente com mais de 13 mil casas lotéricas em 5.431 municípios (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016, p. 34). Por outro lado, há a necessidade de experimentar novas modalidades de jogos e formatos de venda de seus produtos, a fim de explorar o potencial do mercado. Cogita-se a ampliação da oferta de jogos de prognósticos a serem realizados em plataforma *online*, além de abrir fatia do mercado para concedê-la à iniciativa privada, por meio de concessão.

Em que pese a regulação vigente ter modernizado o sistema de loterias, ampliado o número de casas lotéricas – que funcionam como correspondentes bancárias, serviço especialmente relevante em localidades que não possuem instituições bancárias –, e considerado o baixo grau de judicialização das apostas²³, o desafio premente consiste em ampliar a arrecadação estatal com a exploração de loterias, avaliando a possibilidade de desenvolver novas plataformas de oferecimento de produtos e mesmo a exploração do serviço pelo particular. De fato, é preciso explorar o potencial do mercado de loterias de forma mais abrangente, sem, contudo, resvalar em concorrência desleal e/ou em práticas deletérias. Há que se considerar,

²³ Cf. STJ tem 67 processos envolvendo loterias. **Conjur**, 24 abr. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-abr-24/stj-67-processos-envolvendo-loterias-outras-apostas>. Acesso em: 06 fev. 2018.

ao final, as possibilidades de arranjos regulatórios, que mantenham harmônica relação entre desenvolvimento social e econômico das loterias no Brasil.

1.3. Arrecadação e destinação dos recursos

Enquanto fonte de arrecadação direta de recursos financeiros, as loterias arrecadaram mais de 12,8 bilhões de reais com a venda de seus produtos em 2016. A Mega-Sena consiste no produto mais rentável da loteria nacional, capaz de arrecadar mais de 5 bilhões de reais (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016, p. 49). Por outro lado, a loteria esportiva e a loteria de prognóstico esportivo, que costumam ocupar posição expressiva em outros países, é a menos rentável para a Caixa Econômica Federal, posto que a Loteca, Lotogol e a Timemania, no mesmo ano, foram responsáveis por arrecadar pouco mais de 400 milhões de reais em vendas (ibidem).

Percebe-se que os apostadores preferem os produtos de concurso de prognósticos, nos quais bastam escolher determinados números em universo limitado. Nessa modalidade, o apostador se vale exclusivamente da abstração numérica para sustentar sua probabilidade de sorte. As apostas foram alavancadas com a criação das edições especiais, compostas por prêmios cada vez mais vultosos, cujas expressivas cifras atraem apostadores. Por sua vez, no caso das loterias de prognóstico esportivo, há certo pressuposto para a aposta, na qual o apostador deve, ao menos, ter interesse pelo futebol e torcer por clube de sua preferência²⁴.

²⁴ Há registros de que os times procuram alavancar as vendas da “Timemania”, estimulando apostas entre seus torcedores, a fim de ampliar o valor do repasse aos clubes pela Caixa Econômica Federal. Cf. TIMES criam iniciativas para alavancar Timemania. **Game Magazine**, 29 jan. 2018. Disponível em: <http://www.gamesbras.com/loteria/2018/1/29/times-criam-iniciativas-para-alavancar-timemania-6551.html>. Acesso em: 07 fev. 2018.

Em que pese a divergência no que diz respeito à escolha dos produtos pelos apostadores, tem-se que o montante arrecadado pelo governo corresponde a 0,21% do PIB Nominal (MF/SEAE, 2017, p. 4). Subtraído o valor do prêmio e da gestão da rede de loterias, cerca de 48% da receita arrecadada é destinada ao financiamento de programas sociais (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016, p. 62). Assim, se em 2016 arrecadou-se mais de R\$ 12,8 bilhões, cerca de R\$ 6,1 bilhões foram objeto de repasses para, especialmente, o financiamento da seguridade social, educação e esporte. Cabe a ressalva de que nesse montante está incluído o valor referente à incidência do Imposto de Renda sobre os prêmios pagos.

Tabela 2. Relação das políticas públicas financiadas com os recursos das Loterias Caixa.
Fonte: Caixa Econômica Federal, 2016, p. 62.

Área Entidade Valores (R\$ mil)	Valor
Ministério do Esporte	R\$ 489.051
Clubes de futebol	R\$ 72.563
Comitê Olímpico Brasileiro (COB)	R\$ 208.004
Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB)	R\$ 122.184
Confederação Brasileira de Clubes (CBC)	R\$ 58.462
Subtotal Esportes	R\$ 950.264
Fundo de Investimento do Estudante Superior (Fies)	R\$ 905.630
Prêmios prescritos repassados ao Fies	R\$ 320.425
Subtotal Educação	R\$ 1.226.055
Fundo Nacional da Cultura (FNC)	R\$ 359.949
Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)	R\$ 385.672
Seguridade social	R\$ 2.159.460
Saúde e testes especiais (Apaes, Cruz Vermelha)	R\$ 8.997
Imposto de renda sobre prêmios pagos	R\$ 1.076.809
TOTAL	R\$ 6.167.206

1.4. Quadro sintético da regulação sobre loterias no Brasil

Após o exame do histórico da regulação sobre loterias no Brasil, sintetiza-se, no quadro abaixo, os principais aspectos acerca do modelo regulatório em vigor, destacando-se a regulação e a exploração, competências exclusivas do governo federal, assim como a arrecadação de receitas e sua destinação ao financiamento de programas sociais.

REGULAÇÃO DA LOTERIA NO BRASIL	
Fundamento legal	<ul style="list-style-type: none"> • CF/88, art. 22, XX • Decreto-Lei n. 204/67 – dispõe sobre a exploração do serviço de loterias • Decreto-Lei n. 594/69 – criação da Loteria Esportiva <ul style="list-style-type: none"> ○ Decreto n. 66.118/70 – regulamento da Loteria Esportiva • Lei n. 6.717/79 – criação do concurso de prognósticos de números • Lei n. 12.869/13 – dispõe sobre o permissionário lotérico • Lei n. 13.155/15 – Loteria Exclusiva (LOTEX, objeto de concessão)
Exploração do serviço de loteria	Serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão (Decreto-Lei n. 204/67 , art. 1º)
Competência legislativa	Privativa da União (CF/88 , art. 22, XX)
Administração	Caixa Econômica Federal (Decreto n. 50.954/61)
Regulação (infralegal)	Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF)
Forma de comercialização	Empresários lotéricos celebram contrato de permissão com a Caixa Econômica Federal
Modalidade de apostas	<ul style="list-style-type: none"> • Loteria de Sorteio de Números • Loteria de Prognósticos Esportivos • Loteria Instantânea (não implementada) • Bilhetes (Loteria Federal)
Receitas	R\$ 12,85 bilhões em 2016 ²⁵ Mega-Sena responsável por R\$ 5 bilhões
Destinação	R\$ 6,16 bilhões em 2016 ²⁶ <ul style="list-style-type: none"> • FIES: R\$ 1,22 bi • FNC: R\$ 359,94 mi • FUNPEN: R\$ 385,67 mi

²⁵ Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-loterias/LOTERIAS_valores_arrecadados_2016.pdf. Acesso em: 30 jan. 2018.

²⁶ Ibidem.

	<ul style="list-style-type: none">• FNS: R\$ 8,30 mi• Seguridade Social: R\$ 2,15 bi• Concursos especiais (APAE e Cruz Vermelha): R\$ 688 mil
--	---

Tabela 3. Quadro sintético sobre a regulação da loteria no Brasil.
Fonte: elaboração própria.

2. EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS SOBRE LOTERIA INSTANTÂNEA

A regulação das loterias deve guardar proximidade com as possibilidades oferecidas pela realidade tecnológica e pela inovação dos produtos lotéricos. Atualmente, as apostas podem ser realizadas em distintas plataformas, seja no próprio celular, computador ou mesmo em estabelecimentos lotéricos. Para que a regulação das loterias esteja em consonância com essa realidade, de modo que seja capaz de explorar largamente seu potencial de mercado, é preciso refletir sobre os arranjos regulatórios a serem desenvolvidos.

Na seção anterior, tratou-se do histórico normativo acerca das loterias no Brasil, destacando-se que o avanço tecnológico impulsionou o crescimento da rede de lotéricas, bem como colocou a necessidade de ofertar produtos lotéricos *online*, a fim de atingir parcela de potenciais apostadores, além de considerar a possibilidade de conceder parte da exploração do serviço a particular.

Por essa razão, abordar-se-á nesta seção as iniciativas das principais loterias internacionais que tiveram sucesso ao explorar a loteria instantânea, modalidade que atualmente tem sido objeto de concessão pelo governo brasileiro, e que poderá ser ofertada *online*. Estima-se que a loteria instantânea seja responsável pela arrecadação mundial de 56 bilhões de euros (WORLD LOTTERY ASSOCIATION, 2014, p. 14). Além da regulação, a maneira como os países ofertam o produto e como lidam com a necessidade iminente de inovação são aspectos particularmente relevantes para compreender seu funcionamento e dinamismo no mercado de loterias.

Cabe ressaltar que a análise comparada se limita a contexto específico daquele país, sendo inviável sugerir a comparação direta ou a adoção do mesmo

padrão regulatório ao Brasil. Na verdade, é preciso considerar as diferenças de cada sistema jurídico e o comportamento de seus apostadores. Ou seja, embora a regulação acerca da loteria instantânea consista num desafio a vários países, ela deve ser aperfeiçoada segundo as peculiaridades e regime jurídico de cada país.

2.1. Criação e características da loteria instantânea

A loteria instantânea foi criada há pouco mais de 40 anos pelo matemático John Koza, cuja inovação traria mais uma modalidade de apostas, ao lado das modalidades que dependem de sorteio futuro. A loteria instantânea, denominada popularmente no Brasil como “raspadinha”, e conhecida internacionalmente como *scratch ticket*, se refere a cartão com números ou símbolos encobertos, no qual a observância de determinada sequência garante prêmio ao apostador.

Na loteria instantânea, a sorte não depende da ocorrência de evento ou sorteio futuro, pois o apostador, ao raspar o cartão, observa instantaneamente se foi ganhador ou não. O evento sorte se dará no momento em que houver combinação entre números ou símbolos que até então estavam encobertos. Essa característica marca a dinâmica própria da loteria instantânea, o que a diferencia das modalidades nas quais o apostador deve lançar prognóstico e aguardar resultado futuro. Seu baixo preço, aliada a maior probabilidade de sorte – em comparação à modalidade de apostas por prognósticos –, atraiu apostadores e consolidou a modalidade no mercado de loterias.

O Estado americano de Massachusetts foi o primeiro a adotar a loteria instantânea, em 1974, que rapidamente tornou-se mais uma opção de aposta entre as modalidades então existentes²⁷. As raspadinhas foram introduzidas, também, em outros Estados americanos, ao longo dos anos 1980. Em 1995, o Reino Unido também foi adotado pela *National Lottery*, explorada, por concessão, à *Camelot UK Lotteries Limited* (DOUGLAS, 2001, p. 48).

Atualmente, a loteria instantânea corresponde a pouco mais de 25% das vendas de produtos lotéricos (WORLD LOTTERY ASSOCIATION, 2016, p. 16), de modo que os jogos que dependem de resultados, como a modalidade de concurso de prognósticos, correspondem a 55,9% do total (idem). Esse dado é capaz de demonstrar que a loteria instantânea se afigura como uma opção de jogo, e não necessariamente compete de forma direta com as demais modalidades lotéricas.

2.2. Experiências estrangeiras com loteria instantânea

Nesta seção, tratar-se-á de experiências estrangeiras de países que tiveram sucesso com a exploração da loteria instantânea. Segundo a revista da *World Lottery Association* (2014, p. 14), essa modalidade de loteria arrecada mais de 56 bilhões de euros, sendo que a *Lottomatica*, que explora loterias na Itália, responsável por 9 bilhões de euros, somente em 2013 (idem). A *Lottomatica* é seguida pela *La Française de Jeux*, da França, que arrecada mais de 5,6 bilhões de euros com a venda de

²⁷ Disponível em: <http://www.masslottery.com/games/instant/>. Acesso em: 08 fev. 2018.

bilhetes instantâneos (idem). Em virtude do sucesso na implantação dos jogos instantâneos, as duas loterias serão objeto de análise a seguir.

Mais adiante, serão também destacadas as loterias instantâneas da Flórida (*Florida Lottery*), Reino Unido (*Camelot*) e de Massachusetts (*Massachusetts Lottery*), cujas experiências frutíferas foram tratadas em edição da Revista da *World Lottery Association* (2014), ocasião em que seus dirigentes ressaltaram aspectos que levaram à ampliação das vendas dos produtos de loteria instantânea.

2.2.1. Lottomatica: Gratta e vinci

Na Itália, a loteria é atividade sujeita ao monopólio do Estado italiano²⁸. O serviço foi delegado mediante concessão à *Lottomatica S.p.A*, selecionada por meio da apresentação de oferta mais vantajosa em licitação. As loterias instantâneas foram introduzidas em 1994, e em 2006, passaram a ser comercializadas, também, *online*²⁹. Por meio do acesso à página do produto na *internet*³⁰, é possível comprar produtos em qualquer lugar do mundo, de modo que as apostas não são restritas aos italianos, ampliando o número de potenciais apostadores³¹.

²⁸ Disponível em: https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/monopoli/giochi/lotterie/lotterie_istantanee. Acesso em: 08 fev. 2018.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Disponível em: <https://www.grattaevincionline.it/>. Acesso em: 08 fev. 2018.

³¹ Cabe a ressalva de que, em tese, não é possível a aposta por residentes no Brasil em *sites* estrangeiros, haja vista a expressa proibição contida no art. 50, § 2º, que determina a aplicação de pena de multa a apostador ou ponteiro de jogo de azar, mesmo pela *internet*. Caso seja realizado o jogo e o usuário tenha sucesso, o valor obtido entraria ilegalmente no Brasil, o que pode ensejar inclusive a imputação do crime de lavagem de dinheiro (Lei n. 9.613/98, art. 1º), dado que a expressão “infração legal” do tipo delitivo pode alcançar contravenção penal como antecedente, a fim de caracterizar a lavagem de capitais (BADARÓ e BOTTINI, 2013, p. 84).

O principal produto desta modalidade é o *Gratta e vinci*, ou, “Raspar e vencer”, numa tradução literal. O bilhete que custa três euros pode trazer prêmios de até 200 mil euros³².



The image shows a colorful graphic for the 'LEVEL 4' scratch-off lottery. At the top left, it says '€3.00' and 'LEVEL 4' in large, bold letters. Below this, there are several yellow stars and a 'BONUS' box. The main part of the graphic is a pyramid of numbers: the top row has '33' and '34' with a 'PREMIO LEVEL 4' label; the second row has '30', '31', and '32' with a 'PREMIO LEVEL 3' label; the third row has '26', '27', '28', and '29' with a 'PREMIO LEVEL 2' label; and the bottom row has '21', '22', '23', '24', and '25' with a 'PREMIO LEVEL 1' label. The background is blue with a starry pattern.

Gratta e Vinci: facile, divertente e immediato.

Dalla versione cartacea a quella on line è un gioco in continua evoluzione, sicuro e responsabile, che appassiona e diverte sempre. Scopri tutti i biglietti e i premi da vincere.

[Approfondisci](#)

Figura 6. Imagem ilustrativa do *Gratta e Vinci*, cuja propaganda o descreve como “jogo fácil, divertido e imediato”.

Fonte: <https://www.lottomaticaitalia.it/it>.

Sob o regime de concessão, a loteria instantânea *online* foi regulamentada pelo Prot. 2011/17476. A elaboração de contrato a ser celebrado com o “ponto de venda à distância” (*punto di vendita a distanza*) cuida-se de atribuição da empresa concessionária, que deve contar com aprovação da Agência Alfandegária e do Monopólio da Itália (*Agenzia delle dogane e dei monopoli – AAMS*). Essa obrigação indica que o Estado italiano exige informações acerca da implantação da nova forma de oferecimento dos produtos, ressaltando a existência de fiscalização e controle das atividades a serem desempenhadas pela empresa concessionária e pelos pontos de venda. Nesse sentido, há requisitos mínimos, entre os quais o dever de criptografar as mensagens do ponto de venda com a empresa concessionária, bem como a

³² Disponível em: <https://www.lottomaticaitalia.it/it/prodotti/gratta-e-vinci>. Acesso em: 09 fev. 2018.

possibilidade de a concessionária ou a AAMS pedir a suspensão das vendas, caso violadas as regras estabelecidas no contrato (Prot. 2011/17476, *artículo 6*).

2.2.2. La Française de Jeux

A loteria francesa, assim como a italiana, é uma das principais loterias europeias e uma das mais lucrativas no que diz respeito à exploração da modalidade instantânea de jogos (*jeu de grattage*) (WORLD LOTTERY ASSOCIATION, 2014, p. 14). Também é considerada atividade sujeita a monopólio estatal, de modo que a *La Française de Jeux* apresenta-se sob a configuração de empresa pública, da qual 72% de seu capital pertencem ao Estado francês. Estuda-se a abertura do capital da empresa, o que possibilitará sua privatização (COSNARD, 2017).

A empresa pública tem investido em inovação. Com a intenção de ampliar as vendas de produtos lotéricos pela *internet*, criaram o plano “FDJ 2020, uma visão de futuro” (*FDJ 2020, une vision de l’avenir*), composto por quatro estratégias a serem implementadas até 2020, que são: (i) acelerar a digitalização da oferta e a distribuição, (ii) proporcionar experiência de jogos mais inovadora, (iii) modernizar a rede de distribuição, além de (iv) apoiar o crescimento das apostas esportivas, ampliando as modalidades de esportes³³. Com essas medidas, a *La Française de Jeux*, que arrecadou mais de 13,7 bilhões de euros em 2015³⁴, pretende impulsionar ainda mais

³³ Disponível em: <https://www.groupefdj.com/page-article/qui-sommes-nous.html>. Acesso em: 09 fev. 2018.

³⁴ *Ibidem*.

as vendas *online*, a fim de tornar-se um modelo europeu de referência na exploração das loterias³⁵.

O principal produto de loteria instantânea é o *Illiko*, considerado a “família dos jogos instantâneos” (*La famille des jeux instantanés*). Isso porque o *Illiko* possui diversos subprodutos, de temas variados, além de agregar valor aos bilhetes ao utilizar produtos ou marcas licenciadas, como o jogo do *Batman*, personagem dos quadrinhos americanos, da *DC Comics*.

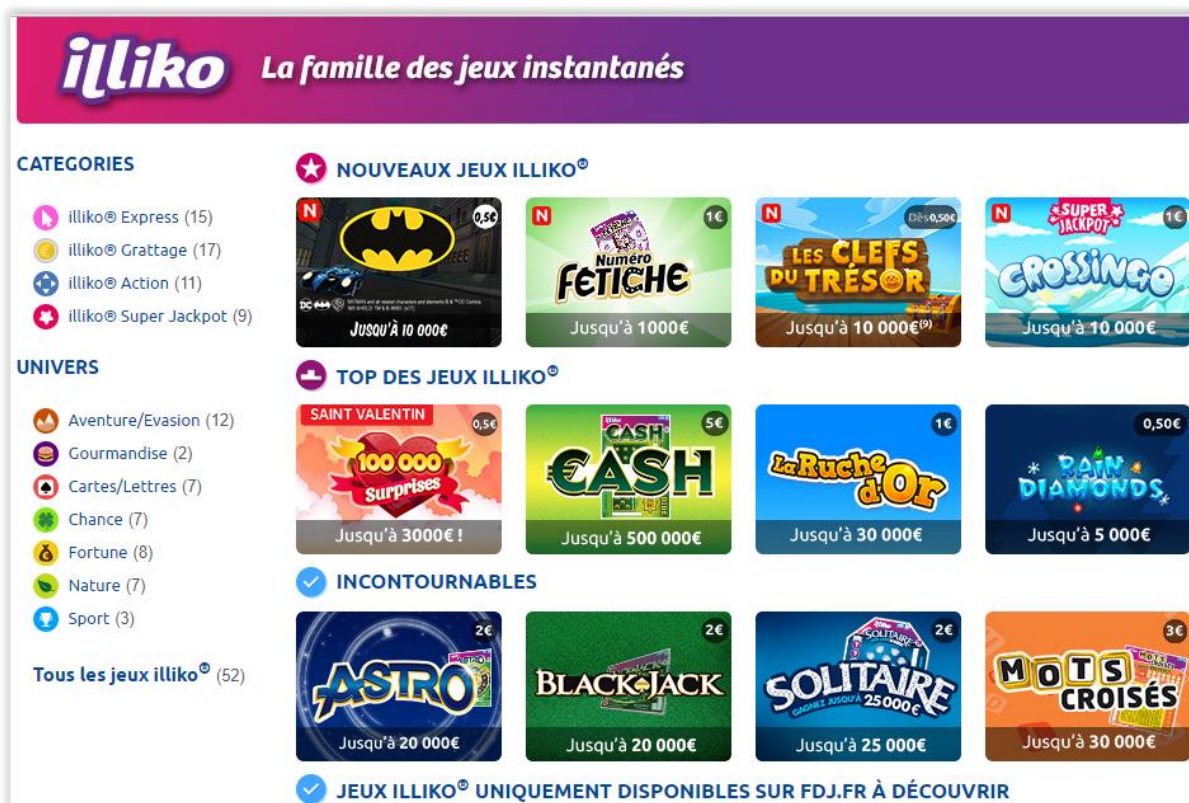


Figura 7. Subprodutos da marca *Illiko*, loteria instantânea da França.
 Fonte: <https://www.fdj.fr/jeux/illiko-jeux-de-grattage#>.

2.2.3. Outras loterias

³⁵ Ibidem.

As experiências acumuladas ao longo dos anos têm a contribuir para o desenvolvimento do mercado de loteria instantânea. Por essa razão, serão abordadas as experiências das loterias dos Estados Unidos (*Florida Lottery* e *Massachusetts Lottery*) e Reino Unido (*The National Lottery*), que possuem, segundo a *World Lottery Association* (2014, p. 14), mercado desenvolvido, além de serem responsáveis por metade do total arrecadado com loteria instantânea, o que corresponde a 28 bilhões de euros.

Para a *Florida Lottery*, que tem obtido bons resultados com as vendas de bilhetes de loteria instantânea, essa modalidade precisa ser constantemente renovada, cujo portfólio deve ser vibrante e atualizado (ibidem). A novidade é um elemento a ser destacado, pois apresenta-se como novo produto ao consumidor. Por essa razão, a variedade temática apresenta-se como fator capaz de impulsionar a novidade e atualização das cartelas de loteria instantânea. Além disso, estabelecer bom relacionamento com os revendedores dos bilhetes também foi a estratégia adotada pela loteria para impulsionar as vendas (idem, p. 15).

Para a *Camelot*, empresa concessionária da *The National Lottery*, do Reino Unido, a loteria instantânea de fato depende da atualização de seus produtos, variando os temas, níveis de preço e pontos de venda, a fim de atingir os interesses do público-alvo (idem, p. 14). Com esse propósito, a *Camelot* desenvolve de 35 a 40 bilhetes por ano (ibidem). As variedades de preço e de tema³⁶ aumentam, assim como na loteria da Flórida, as possibilidades de escolha ao consumidor, o que permite atingir os diversos interesses dos potenciais apostadores.

³⁶ Cf. os *scratchcards* da *The National Lottery* em: <https://www.national-lottery.co.uk/games/gamestore/scratchcards>. Acesso em: 12 fev. 2018.

A mesma estratégia tem sido adotada pela *Massachusetts Lottery*. Eles introduzem no mercado de 29 a 31 novos jogos instantâneos a cada ano, com o objetivo de manter a renovação e o interesse dos apostadores por essa modalidade lotérica. Nesse sentido, a loteria instantânea afigura-se como modalidade que se apresenta como produto ao consumidor, que, por sua vez, tomará a decisão de comprar e, ao raspar, saberá imediatamente o resultado do jogo. Essa relação exige, por isso, variedade de preços e de temas, ampliando o leque de opções de compra ao consumidor/apostador.

Portanto, percebe-se que as exploradoras de loteria instantânea que tiveram sucesso com essa modalidade lotérica investiram na pluralidade de produtos a serem ofertados ao consumidor. Variedade temática e de preços costumam atingir maior número de potenciais apostadores, além de estabelecer relacionamentos de parcerias com os postos de venda. Esses fatores também são observáveis nas versões *online*, indicando que as loterias instantâneas possuem amplo potencial de mercado a ser explorado, capaz de garantir considerável retorno financeiro às loterias.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta monografia, objetivou-se tratar da regulação do mercado de loterias no Brasil e as experiências estrangeiras das loterias que tiveram sucesso na implementação das loterias instantâneas, modalidade que será objeto de concessão pelo governo brasileiro. Assim, será possível apresentar sugestões para aperfeiçoar a regulação nacional, considerando as características próprias de nosso sistema jurídico.

A análise da regulação nacional demonstrou que o modelo de exploração de loterias no Brasil é monopolizado pela Caixa Econômica Federal, empresa pública ligada ao governo federal. O monopólio do banco permitiu o desenvolvimento e a consolidação da loteria estatal, especialmente pela criação de edições comemorativas de apostas em prognósticos numéricos, assim como pela expansão da rede de loterias, que também funcionam como correspondentes bancários.

No entanto, o padrão regulatório do monopólio traz impasses de ordem prática, que impossibilitam maior exploração do potencial que a loteria pode oferecer. Ainda são diminutas as apostas *online*, além de ser proibida a exploração das apostas por particular ou entes subnacionais, como os Estados e os Municípios. Violar o monopólio consiste em prática ilegal, o que, contudo, não afasta a existência de portais na *internet* e pontos físicos de venda que ofereçam jogos ilegais.

Na esteira do mercado de loterias internacional, tem havido certa pressão para que o governo brasileiro autorize a exploração do serviço público pelo particular, a fim de extrair receitas adicionais, oriundas da cobrança de impostos. Isso porque, parte-se do pressuposto que o governo perde em arrecadação com o mercado ilegal.

No mercado internacional, o desenho regulatório é, em certa medida, semelhante à regulação brasileira: a loteria tem sido explorada pelo governo, que a categoriza como serviço público, admitindo sua delegação a particular por meio de contrato de concessão, precedida de licitação. A loteria italiana, líder em vendas de bilhetes de loteria instantânea, é explorada por empresa concessionária. Na França, a exploração se dá por meio da configuração de empresa pública, da qual o Estado francês detém 72% de seu capital. As loterias da Flórida e Massachusetts, que também são responsáveis pelo sucesso das “raspadinhas”, são exploradas diretamente pelo governo; enquanto que a *The National Lottery*, do Reino Unido, é explorada por meio de concessão.

Por essa razão, o panorama regulatório, seja no Brasil e no exterior³⁷, trata as loterias enquanto serviço público a ser explorado pelo governo. Essa opção regulatória pode indicar que o dinamismo do mercado de loterias exige certo controle estatal, seja por meio da exploração direta da atividade (cuja arrecadação é destinada diretamente ao financiamento de direitos sociais), seja por meio da concessão da exploração a particular, hipótese em que o Estado arrecada tributos decorrentes da atividade.

Se os Estados nacionais optarem por privatizar a atividade, não mais a considerando como serviço público, abre-se a possibilidade de exploração indistinta, de forma legal, pelo livre mercado. Ocorre que a competitividade e a publicidade constante podem desorganizar o mercado, exigindo regulação, seja oriunda do poder estatal ou oriunda dos próprios *players*, que podem se autorregular. Nessa hipótese, o Estado teria a função de fiscalizar o mercado, cuidar para que as práticas de

³⁷ Limitado às loterias dos países dispostos na seção 2 desta monografia.

mercado não sejam anticompetitivas e para que cumpram com suas obrigações tributárias.

Já sob o cenário regulatório com maior predominância do Estado, seja na exploração direta do serviço, seja na regulação, o governo se beneficia ao deter via alternativa de arrecadação de receitas, que não se sujeitam à dinâmica de arrecadação tributária – que envolve procedimento particular, como o lançamento dos tributos e a possibilidade de apresentar recursos e ações judiciais, a fim de contestar o valor do tributo lançado ou questionar sua constitucionalidade. Essa forma de arrecadação pode ser eficiente para financiar direitos sociais, pois produtos lotéricos podem ser criados ou estimulados, a fim de gerar mais receitas e suprir eventual déficit que impeça a regular implementação da política pública. Trata-se de recursos que entram nos cofres públicos a partir da aposta realizada pelo apostador.

Há, por essas razões, possibilidades de desenhos regulatórios, que contem com maior ou menor grau de participação estatal. A escolha pelo modelo predominante passa pela discricionariedade do poder público, que sopesará os prós e contras dessas opções regulatórias. É preciso coadunar o interesse público ao potencial arrecadatório do mercado.

Dado o baixo valor arrecadado pelo governo brasileiro com a exploração das loterias³⁸, tem-se que há a necessidade premente de atualizar o marco regulatório. O modelo, como já descrito, concentrado no governo federal limita o surgimento de novas possibilidades lotéricas e de loterias. A opção do governo em flexibilizar a exploração das loterias instantâneas, admitindo sua execução por meio de empresa

³⁸ Cf. FERNANDES, Adriana; RODRIGUES, Eduardo. Exploração da atividade lotérica no País é ineficiente, aponta estudo. **O Estado de S. Paulo**, 16 abr. 2017. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,exploracao-da-atividade-loterica-no-pais-e-ineficiente-aponta-estudo,70001739908>. Acesso em: 13 fev. 2018.

concessionária, está em consonância com as medidas tomadas pelos países que tiveram expressivo sucesso ao explorar essa modalidade lotérica.

No entanto, para aperfeiçoamento do padrão regulatório deve-se considerar que seu mercado consumidor não será somente o nacional, mas sim o internacional. Ao disponibilizar as *raspadinhas* na *internet* abre-se competição com as loterias estrangeiras. Apostadores de qualquer lugar do mundo podem ter interesse na loteria nacional. É preciso, por essa razão, apresentar variedades de temas e de valores de loteria instantânea, a exemplo dos países europeus e estados americanos que tiveram expressiva arrecadação com sua exploração.

A LOTEEX, nesse sentido, terá como tema principal o futebol (Lei n. 13.155/15, art. 28) e poderá contar com temas complementares:

Art. 2º A Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEEX, de que trata o art. 28 da Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, **poderá** adicionalmente contar com temas complementares aos mencionados no caput do referido artigo, de maneira a permitir a exploração mercadológica de eventos de grande apelo popular, datas comemorativas, referências culturais, licenciamentos de marcas ou personagens e demais elementos gráficos e visuais que possam aumentar a atratividade comercial do produto. (Lei n. 13.262/16, art. 2º, destacou-se).

Os temas previstos na Lei n. 13.216/16, que abriu possibilidades ao tema único previsto na lei que criou a LOTEEX (Lei n. 13.155/15), aproxima-se da variedade de temas presentes na loteria instantânea estrangeira. O verbo *poderá*, destacado acima, deve ser interpretado de forma ampla e estimular a criação de variedade de temas para o desenvolvimento da loteria instantânea nacional.

Por outro lado, a temática do futebol pode ser eficiente para agradar ao público nacional e estrangeiro, dada a tradição do país com o esporte, e mesmo explorar outras modalidades esportivas nas quais o Brasil seja reconhecido

internacionalmente, como o vôlei, por exemplo. A criação de novos produtos deve estar atrelada, evidentemente, aos interesses do público-alvo, de espectro amplo, que somente será observável no momento da disponibilização dos bilhetes em postos físicos e eletrônicos.

O mercado de loterias precisa ser melhor explorado. O governo brasileiro tem tomado iniciativas para estimular seu crescimento, cuidando-se para manter as loterias da Caixa Econômica Federal, haja vista seu potencial arrecadatório – que pode ser impulsionado com o desenvolvimento de sua plataforma online – e, também, o papel que as lotéricas desempenham ao servirem como correspondentes bancários. Há possibilidade de crescimento no setor estatal e naquele que será concedido a particular, sem que necessariamente tornem-se concorrentes diretos. Manter o mercado lotérico e os apostadores em ambiente regulado e aberto a maiores possibilidades de acertos é o melhor caminho para ampliar a arrecadação e desenvolver o potencial do mercado.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Fazenda e BNDES defendem concessão da Lotex, mas Caixa mostra preocupação**. 6 dez. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/550431-FAZENDA-E-BNDES-DEFENDEM-CONCESSAO-DA-LOTEX,-MAS-CAIXA-MOSTRA-PREOCUPACAO.html>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____, Ministério da Fazenda, Secretaria de Acompanhamento Econômico (MF/SEAE). **Boletim de Acompanhamento do Mercado de Loteria**. Ano I, 2ª Edição. Brasília: Julho, 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **A sorte em números**. 2016. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-loterias/LoteriasCaixa_PT_navegavel_20170418.pdf. Acesso em: 07 fev. 2018.

COSNARD, Denis. La privatisation de la Française des jeux sur les rails. **Le Monde**, 07 set. 2017. Disponível em: http://www.lemonde.fr/entreprises/article/2017/09/07/l-etat-tente-de-privatiser-la-francaise-des-jeux_5182063_1656994.html. Acesso em: 09 fev. 2018.

DESDE 2009, loterias especiais já pagaram R\$ 1,5 bilhão em prêmios. **Bem Paraná**, 1º set. 2014. Disponível em: <http://www.bemparana.com.br/noticia/344945/desde-2009-loterias-especiais-ja-pagaram-r-15-bilhao-em-premios>. Acesso em: 31 jan. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DOUGLAS, Andrew. **The National Lottery and its regulation - process, problems and personalities**. London: Continuum, 2001.

FERNANDES, Adriana; RODRIGUES, Eduardo. Exploração da atividade lotérica no País é ineficiente, aponta estudo. **O Estado de S. Paulo**, 16 abr. 2017. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,exploracao-da-atividade-loterica-no-pais-e-ineficiente-aponta-estudo,70001739908>. Acesso em: 13 fev. 2018.

FINO, Patrícia; HINTZE, Helio. Jogada de Médici: o uso da loteria esportiva pelo regime militar brasileiro. **RUA**, Campinas, SP, v. 23, n. 2, p. 267-289, dez. 2017. ISSN 2179-9911. Disponível em:

<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rua/article/view/8651143/17231>>.

Acesso em: 28 jan. 2018.

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

JANTALIA, Fabiano. **Loterias federais: regime jurídico, arrecadação e repartição de receitas**. Estudo técnico da Câmara dos Deputados, Brasília, 2017.

OLIVEIRA, Eliane; DOCA, Geralda; ROSA, Bruno. Caixa vai permitir que apostadores façam qualquer jogo pela internet. **O Globo**, 03 out. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/caixa-vai-permitir-que-apostadores-facam-qualquer-jogo-pela-internet-21900522>. Acesso em: 31 jan. 2018.

PLACAR, Revista. Edição n. 882, 27 de abril de 1987.

RODRIGUES, Lorena. Caixa recebe apostas da Mega-Sena pela internet. **Folha de S. Paulo**, C8, 21 abr. 2011.

TIMES criam iniciativas para alavancar Timemania. **Game Magazine**, 29 jan. 2018. Disponível em: <http://www.gamesbras.com/loteria/2018/1/29/times-criam-iniciativas-para-alavancar-timemania-6551.html>. Acesso em: 07 fev. 2018.

STJ tem 67 processos envolvendo loterias. **Conjur**, 24 abr. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-abr-24/stj-67-processos-envolvendo-loterias-outras-apostas>. Acesso em: 06 fev. 2018.

WORLD LOTTERY ASSOCIATION. **Magazine - For Sustainable Global Gaming Excellence**. N. 40, Spring 2014.

_____. **The WLA Global Lottery Data Compendium**. Switzerland: World Lottery Association, 2016.