

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR  
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA  
BACHARELADO EM DIREITO**

**JOSÉ VALDEIR CARVALHO JÚNIOR**

**REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE APOSTAS NO BRASIL – APOSTAS DE  
QUOTAS FIXAS**

**CARUARU  
2020**

**JOSÉ VALDEIR CARVALHO JÚNIOR**

**REGULAMENTAÇÃO DOS JOGOS DE APOSTAS NO BRASIL – APOSTAS DE  
QUOTAS FIXAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito, do Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.  
Orientador: Professor Msc. Rogério Cannizzaro Almeida.

**CARUARU**

**2020**

## RESUMO

As apostas esportivas já estão presentes no cotidiano dos brasileiros a um certo tempo, porém por não haver uma regulamentação acerca do tema no Ordenamento Jurídico brasileiro, empresas estrangeiras disponibilizam seus serviços no país de maneira 100% (cem por cento) informal, gerando uma grande insegurança jurídica para o Estado e, principalmente, para os usuários desses serviços. Após proibido por vários anos no país, sendo sempre tema de debates, a Medida Provisória nº846 de 2018 foi aprovada e posteriormente transformada em norma jurídica, Lei nº 13.756, sancionada pelo presidente Michael Temer no dia 12 de dezembro de 2018, que versa sobre a regulamentação dos jogos de aposta de quota fixa e a destinação da arrecadação dos produtos para fins sociais, em especial para o Fundo Nacional de Segurança Pública. Com a normatização da lei supracitada, foi criada uma nova modalidade de aposta, a aposta de quota fixa, que será regulamentada pelo Ministério da Fazenda e terá sua forma física, como também no meio virtual, sendo demonstrado a organização dos sites tanto antes como depois da lei. A regulamentação dessa nova modalidade dará a normatividade necessária ao Estado para fiscalizar, prevenir e, se necessário, punir, trazendo aos usuários desse específico serviço de aposta uma maior segurança jurídica, além de gerar para o país recursos que serão convertidos em contribuições para a sociedade no geral.

**Palavras-chave:** Jogos de aposta, aposta de quota fixa, regulamentação, Fundo Nacional de Segurança Pública.

## ABSTRACT

Sports betting is already present in Brazilians' daily life for a while, but because there is no regulation on the subject in the Brazilian legal system, foreign companies allow their service in the country 100% (one hundred percent) informal, generating a great insecurity to the state and, especially, to the users of these services. After being banned for several years in the country, always being the subject of debate, Provisional Measure No. 846 of 2018 was approved and later transformed into legal rule, Law No. 13756, sanctioned by the President Michael Temer on December 12, 2018, which deals with the regulation of fixed-odds betting games and the destination of the collection of products for social purposes, especially for the National Public Security Fund. With the regulation of the aforementioned law, a new type of bet was created, the fixed-rate bet, which will be regulated by the Ministry of Finance and will have its physical form, as well as in the virtual environment, showing the organization of the sites both before and after of law. The regulation of this new modality will give the necessary norms to the State to inspect, prevent and, if necessary, punish, bringing users of this specific betting service greater legal security, in addition to generating for the country resources that will be converted into contributions to society in general.

**Key words:** Bet games, fixed odds bet, regulation, National Public Security Fund.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	04
<b>1. APOSTAS NO BRASIL</b> .....	06
1.1. APOSTAS DE QUOTAS FIXAS .....	07
1.2. <i>SITES</i> DE APOSTA .....	09
1.3. ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS ESPORTIVAS <i>ON-LINE</i> ...	10
<b>2. ORDENAMENTO JURÍDICO</b> .....	11
2.1. ESPÉCIE TRIBUTÁRIA .....	12
2.2. DESTINAÇÃO DAS ARRECADAÇÕES .....	14
2.3. FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	15
<b>3. BENEFÍCIOS DA REGULAMENTAÇÃO</b> .....	16
<b>4. MALEFÍCIOS DA REGULAMENTAÇÃO</b> .....	17
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	19
<b>REFERÊNCIA</b> .....	21

## INTRODUÇÃO

Após aprovada a Medida Provisória nº 468 de 2018, em 12 dezembro de 2018, foi sancionada pelo presidente do Brasil à época, Michel Temer, a Lei nº 13.756, que tem como seu principal foco, a destinação do produto de arrecadação nas loterias para o Fundo Nacional de Segurança Pública. Com a aprovação dessa medida, foi regulamentada, também, as apostas esportivas, que são conhecidas de maneira mais técnica como apostas de quota fixas<sup>1</sup>.

Após várias propostas de lei similares tratando de temas ligados a esse serem apresentadas e recusadas pelo Congresso, a Medida Provisória foi aprovada tendo como seu principal ponto a questão financeira envolvida e, com o país passando por dificuldades políticas, sociais e econômicas, foi visualizado também a oportunidade de serem gerados novos empregos e formas de retornar os tributos arrecadados para fins sociais, em especial, para a segurança pública.

Com um ordenamento jurídico bastante ultrapassado no que se diz respeito aos jogos de aposta, a Medida Provisória muda completamente a visão da legislação brasileira sobre o tema, trazendo uma certa inovação, visto que o Decreto-lei 9.215 que tratava sobre o tema é de 30 de abril de 1946. E a incumbência para a regulamentação da atividade ficou a encargo do Ministério da Fazenda que terá um prazo para fazê-lo de 2 anos, podendo ser prorrogado por tempo igual.

Cabe ressaltar que, atualmente, o principal foco das apostas de quotas fixas no Brasil é voltado para os *sites* de apostas estrangeiros. Hoje, *sites* como *Sportingbet*, *Bet365*, entre tantos outros, dominam as apostas esportivas, mesmo tendo sedes fora do país. Isso se dá principalmente devido ao fato mencionado anteriormente, a lei que rege sobre esse tema, criada em 1946, não alcança a *internet*, visto que é uma realidade muito distante da época.

Isto foi um dos pontos que chamou a atenção para a criação da lei supracitada. Tendo em vista que se tem a estimativa de que bilhões de reais possam ser movimentados anualmente por esses jogos. Além disso, como já citado, a falta de uma regulamentação específica acerca do tema, não dá ao Estado nenhuma

---

<sup>1</sup> Modalidade de loteria onde se é determinado desde o início da aposta o prêmio se o apostador acertar.

possibilidade de tributação, assim como não traz uma segurança jurídica que se faz necessária nesse tipo de contrato.

A importância deste estudo se dá, principalmente, pelo grande crescimento dessa modalidade de aposta no país, não se verificando apenas os grandes canais de aposta, como os mencionados acima, mas também os diversos pontos menores, como por exemplo as casas de apostas, que podem ser verificados em inúmeros locais pelas cidades de todo o país. Além da atualidade do tema, que teve sua Medida Provisória aprovada e transformada em norma jurídica no final de 2018. Este estudo também se faz relevante do ponto de vista tributário, econômico e social, sendo necessária uma maior visualização de todos para o melhor entendimento da situação.

A partir desses pontos é que é gerado um dos grandes questionamentos referente ao tema: como o objetivo da lei é criar a nova modalidade (aposta de quota fixa) e essa ter caráter de serviço público exclusivo da União, quais serão os benefícios e/ou políticas públicas que irão atrair os usuários desses jogos de apostas, tendo em vista que os apostadores terão a possibilidade de continuar utilizando os mesmos serviços que são disponibilizados pelas empresas estrangeiras, porém de maneira informal?

Apesar de atualmente o Brasil não ter nenhuma lei regulamentando as casas de apostas no país, e esta regulamentação das apostas esportivas (Lei nº 13.756) está sendo a primeira sobre esse tema, não se pode negar o grande avanço que é dado com esse fato, pois uma normatização acerca do tema traz uma maior segurança para os utilizadores dos serviços, além de, a depender de autorizações, poderá ser aberto novos espaços para as empresas estrangeiras entrarem no país, seja trazendo suas sedes e aplicando investimentos ou em outras atividades como, por exemplo, no patrocínio de clubes de futebol brasileiros.

Por fim, este trabalho tem como finalidade, apresentar uma análise maior sobre o atual tema, através de uma pesquisa exploratória, trazendo fatos, situações, doutrina e dados reais com a intenção também de mostrar um entendimento mais jurídico sobre as apostas esportivas de quota fixa.

## 1. APOSTAS NO BRASIL

A aposta, segundo o dicionário é: “Acordo entre duas ou mais pessoas de opiniões diferentes, devendo quem não estiver certo pagar algo previamente convencionado: ganhar uma aposta, perder uma aposta”<sup>2</sup>. No mesmo sentido podemos verificar o conceito de jogos de azar, estando presente no nosso próprio ordenamento jurídico, na Lei das Contravenções Penais, Decreto-Lei nº 3.688 de 3 de outubro de 1941, que no seu artigo 50, §3º define:

Art. 50 (...)

§3º Consideram-se, jogos de azar:

- a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusivamente ou principalmente de sorte;
- b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;
- c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.

Os jogos de azar estão presentes no mundo desde o início das civilizações, e não seria diferente no Brasil. O ordenamento jurídico brasileiro passou a tratar sobre o tema a partir do ano de 1917, quando passou a ser proibido pela primeira vez os jogos de azar no país. Sendo reestabelecida sua legalização somente durante o governo de Getúlio Vargas, no ano de 1934<sup>3</sup>.

Atualmente, os jogos de aposta no país tem sua regulamentação prevista no Código Civil, dos artigos 814 ao 817, e na já citada, Lei de Contravenções Penais, que teve a vigência restaurada pelo Decreto-Lei 9.215 em 30 de abril de 1946, editado pelo presidente da época, Eurico Gaspar Dutra<sup>4</sup>, que se baseou somente em questões morais e religiosas, proibindo desde então os jogos de apostas no Brasil, o que perdurou até os dias atuais, com exceção de algumas modalidades como por exemplo: Loterias controladas pela Caixa Econômica Federal e Corridas de Cavalos.

Após mais de seis décadas depois do Decreto-Lei supracitado, o tema voltou a ser debatido pela Comissão Especial do Senado, ao analisar o Projeto de Lei nº 186/2014, e após isso, sendo então aprovada a Medida Provisória nº 846 em 12 de dezembro de 2018.

---

<sup>2</sup> Significado de “aposta”. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/aposta/>

<sup>3</sup> SCALEA, José Augusto. Uma Análise Jurídica, Econômica e Comportamental Acerca da Legalização dos Jogos de Azar no Brasil, p. 20, 2017.

<sup>4</sup> SCALEA, José Augusto. Uma Análise Jurídica, Econômica e Comportamental Acerca da Legalização dos Jogos de Azar no Brasil, p. 20, 2017.



A medida Provisória não alcança todos os jogos de azar, porém atinge principalmente os jogos de apostas esportivas, foco principal do atual trabalho. Mas, apesar disso, a regulamentação traz a visão de um passo importante para os que simpatizam com a legalização dos demais jogos de azar, pois, mesmo não abrangendo a todas modalidades, não se pode deixar de observar o avanço em analisar e atualizar uma norma que trata sobre um jogo de azar, questão que a muito não é debatida e regulada de maneira ultrapassada.

### **1.1. APOSTAS DE QUOTA FIXA**

As apostas de quotas fixas são realizadas com base em eventos esportivos reais, onde o jogador, desde o momento inicial da aposta, já sabe a quantia que irá receber caso tenha sucesso na sua estimativa do resultado.

Esse tipo de aposta ganhou muita popularidade com o passar do tempo, muito disso por ser uma modalidade não somente ligada a sorte, assim como é necessário na grande maioria dos jogos de azar mais conhecidos pelo geral, pois, no caso das apostas esportivas de quota fixa, além de sorte, é necessária, na grande maioria das situações, que seja utilizado pelo jogador, lógica e estratégias para que possa obter um resultado positivo ao fim da aposta.

Outro ponto que aproxima os usuários dessa modalidade esportiva é a facilidade para ser realizada a aposta. O crescimento tecnológico e a *internet* contribuem consideravelmente para o mercado de apostas que, na sua grande maioria, é encontrado em plataformas *on-line*. Atualmente, é possível localizar diversos *sites* e aplicativos, cada um com sua certa característica, permitindo ao jogador que seja realizada a estimativa, tanto antes do início, como também, no decorrer do evento esportivo.

Esse crescimento das apostas *on-line*, podem ser identificados em estudos que demonstram de forma global os avanços dessa modalidade, onde estima-se que o mercado internacional de apostas *on-line* movimente cerca de US\$ 52 bilhões (cinquenta e dois bilhões de dólares) atualmente<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> PAES, Nelson Leitão. O “Duplo Dividendo” da Regulação das Apostas Esportivas pela Internet, p. 9, 2018.

Dessa forma, em decorrência do grande avanço dessa modalidade de jogo de azar, diversos países passaram a regulamentar este mercado, com a finalidade de resguardar juridicamente os usuários e, conseqüentemente, definir as receitas tributárias.

Nesse mesmo sentido, esse crescimento pode ser verificado, também, no Brasil. Destacando a pesquisa realizada pela empresa *Technavio* em 2016, fica evidente esse aumento, sendo projetado para o ano de 2020 uma arrecadação superior a US\$ 1,5 bilhão (um bilhão e quinhentos milhões de dólares), como mostra o gráfico do relatório *Fantasy Sports Market in Brazil 2016-2020*:

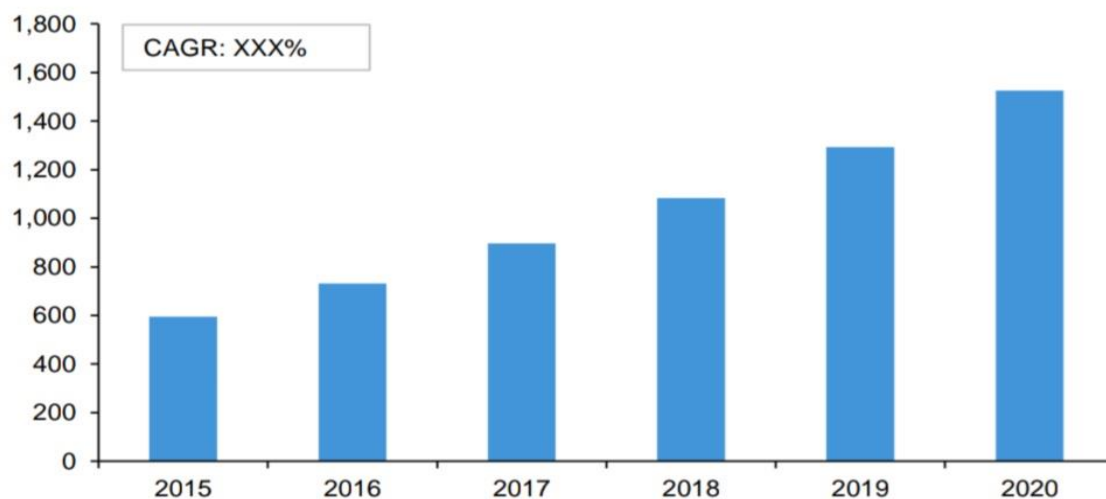


Figura 1 - Mercado de Esporte Fantasy no Brasil (US\$ Bilhões)<sup>6</sup>

Como pode-se verificar, os jogos de azar são proibidos no Brasil, porém a falta de uma legislação específica acerca desse tema, traz inúmeros ricos aos brasileiros consumidores desse mercado, pois apesar de serem proibidos e ainda não regulamentados no país, a desatualização da norma não alcançou o avanço tecnológico e não consegue impedir a população de utilizar meios alternativos, como exemplo dos serviços prestados pelas empresas sediadas em outros países, empresas que funcionam sem nenhuma proteção legal ou tributação por parte do governo brasileiro.

<sup>6</sup> *Fantasy Sports Market in Brazil 2016-2020*. Pag. 11, fev. 2016. Disponível em: <https://www.technavio.com/report/brazil-outdoor-gear-fantasy-sports-market>

## 1.2. SITES DE APOSTA

Os *sites bets*, como também são conhecidos os sites de aposta, têm uma grande participação nas apostas não somente no Brasil, mas por todo o mundo. Em torno de quatrocentos *sites*<sup>7</sup> aproveitam das lacunas encontradas no ordenamento jurídico brasileiro e disponibilizam os seus serviços livremente no país.

Atualmente, todos os *sites* têm suas sedes localizadas no exterior, em países onde a legalidade dessa modalidade já foi estabelecida. Pode-se citar, como exemplo, a *Bet365 Group Ltd*, sediada no Reino Unido<sup>8</sup>, que é um dos maiores e, conseqüentemente, um dos principais *sites* de aposta utilizado pelos brasileiros<sup>9</sup>.

Porém, o fato de não ser sediado no Brasil, não interfere no crescimento dos investimentos dos *bets* no país, muito menos no aumento considerável no número de consumidores desses serviços.

Os jogadores dessa modalidade visualizam diversas vantagens em comparação com as demais opções de apostas encontradas no país, e um dos principais pontos que atrai os consumidores é o fato da modalidade não ser ligada somente ao “fator sorte”, como já mencionado, trazendo com isso a possibilidade de as apostas serem realizadas após estudos e análises feitas pelos próprios apostadores, tornando assim a aposta mais justa.

Apesar do grande avanço tecnológico e o alcance desses sites estrangeiros, as apostas de quota fixa não terão esses fatores como um problema, visto que a Lei 13.756/18 não tratou somente sobre as apostas físicas, mas também com a regulamentação dessa modalidade, os serviços poderão ser utilizados de forma virtual e amparados pela nova legislação, ou seja, a regulamentação irá trazer uma maior segurança ao usuário e além disso não irá tirar a comodidade que é uma das principais características encontrada nos sites estrangeiros, como será abordado mais afundo posteriormente.

---

<sup>7</sup> KELNER, Gregorio Ferrer. *Sport Betting: Um Mercado Muito Além da Aposta*, p. 46, 2016.

<sup>8</sup> *Bet365*. Disponível em: <https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Bet365>

<sup>9</sup> Ranking indica os 12 melhores sites de apostas do Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.sites-de-apostas.net/prognosticos-noticias/ranking-indica-os-12-melhores-sites-de-apostas-do-brasil.html>

### **1.3. ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS ESPORTIVAS ON-LINE**

A divisão desse mercado é realizada em quatro formas de organização diferentes, que são: Monopólio Estatal; Modelos de Livre-Mercado; Modelos de Livre-Mercado Limitado e Modelos Híbridos<sup>10</sup>. Tendo cada uma dessas organizações suas respectivas vantagens e desvantagens.

O modelo mais conhecido pelos brasileiros é o Monopólio Estatal, organização em que o governo estrutura as atividades de aposta, assim como se é verificado nas loterias organizadas pela Caixa Econômica Federal.

A segunda forma apontada são os modelos de livre-mercado, que se caracterizam por ser o oposto da organização citada anteriormente, pois, nesse caso não existem restrições quanto entrada de empresas no país e a quanto a concessões de licenças para o funcionamento das mesmas. E, semelhante a essa organização, os modelos de livre-mercado limitado têm as mesmas características, porém, diferente da anterior, o número de licenças é reduzido.

Por fim, os modelos híbridos, que são caracterizados por ter a possibilidade de uma unificação entre todos os modelos de organizações, podendo em um único ordenamento jurídico estar previsto um modelo de organização mais livre, como o modelo de livre-mercado, para certos tipos de apostas e outro modelo restrito somente ao governo a sua organização.

Com promulgação da norma jurídica Lei nº 13.756/18, fica evidente e expresso que o modelo que será utilizado será o mesmo que já é mais conhecido no país, o Monopólio Estatal, visto que será serviço exclusivo da União. Não obstante, a depender da regulamentação das apostas de quota fixa e suas autorizações, a lei prevê que poderão ser liberadas concessões a empresas particulares para exploração e disponibilização desses serviços, dessa forma, deixando em aberto a possibilidade supracitada quanto as empresas estrangeiras trazer investimentos ou até mesmo suas sedes para o país.

---

<sup>10</sup> PAES, Nelson Leitão. O “Duplo Dividendo” da Regulação da Apostas Esportivas pela Internet, p. 13, 2018.

## 2. ORDENAMENTO JURÍDICO DAS APOSTAS DE QUOTAS FIXAS

A regulamentação das apostas de quota fixa teve sua base a partir da Medida Provisória nº 846, conhecida por: “Recursos das loterias para a cultura e esporte”, de 1º de agosto de 2018, que alterou a Medida Provisória nº 841, de junho de 2018, e já transformada na Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018.

A Lei nº 13.756/18, tem como principal objetivo dispor sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias<sup>11</sup>, garantindo-se os recursos para o apoio de projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência. Outrossim, irá propor mais transparência ao sistema de apostas.

Conforme citado anteriormente, a Lei nº 13.756/18 traz grandes inovações quanto ao tema dentro do ordenamento jurídico brasileiro, isto podendo ser visto claramente na ementa da lei aludida.<sup>12</sup>

Como se pode verificar, por abordar um tema atual, porém, com base em leis antigas, a Lei nº 13.756/18 altera diversas leis anteriores a mesma. Uma das leis revogadas foi a Lei nº 3.688/41, lei esta que proibia a prática ou exploração de jogos de azar no Brasil. A partir desse fato é que começaram a se destacar novas modalidades de apostas, e com a promulgação da Lei 13.756/18, foi criada a modalidade denominada “Apostas de Quota Fixa”, que terá um caráter de serviço público exclusivo da União, porém apesar disso, poderão ser feitas autorizações para a exploração desse serviço em ambiente concorrencial.

Valendo ressaltar o art. 29 da Lei nº 13.756/2018: “Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional.”.

---

<sup>11</sup> Art. 1º da Lei nº 13.756/2018.

<sup>12</sup> Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nºs 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nºs 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nºs 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982.

A regulamentação dessa nova modalidade irá permitir ao Estado a cobrança de impostos e taxas de fiscalização, até mesmo aos *sites* estrangeiros utilizado pelos brasileiros. Porém, tem de se destacar ainda que, a regulamentação dessa modalidade encontra-se pendente, sendo a tarefa de regulamentar incumbida ao Ministério da Fazenda, que tem um prazo de dois anos<sup>13</sup>, prorrogáveis por igual período para fazê-lo.

## 2.1. ESPÉCIE TRIBUTÁRIA

Existem diversas teorias que versam acerca da classificação dos tributos, e predominantemente, a teoria adotada na doutrina e no Supremo Tribunal Federal<sup>14</sup> é a teoria da Pentapartição, que são definidos pelos impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições<sup>15</sup>.

Dessas classificações tributárias supracitadas, a espécie que carece de maior destaque e caracteriza-se ao atual tema trazido por este trabalho são as contribuições especiais, que por sua vez se subdivide em três espécies que são: sociais, intervenção no domínio econômico e de interesse de categoria profissional ou econômica, assim como estabelecido pela Constituição Federal, por meio do seu artigo 149, caput, que cabe destacar:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das

---

<sup>13</sup> Art. 29, §3º da Lei nº 13.756/2018.

<sup>14</sup> Os tributos, nas suas diversas espécies, compõem o Sistema Constitucional Tributário brasileiro, que a Constituição inscreve nos seus arts. 145 a 162. Tributo, sabemos todos, encontra definição no art. 3º do CTN, definição que se resume, em termos jurídicos, no constituir ele uma obrigação que a lei impõe às pessoas, de entrega de uma certa importância em dinheiro ao Estado. As obrigações são voluntárias ou legais. As primeiras decorrem da vontade das partes, assim, do contrato; as legais resultam da lei, por isso são denominadas obrigações *ex lege* e podem ser encontradas tanto no direito público quanto no direito privado. A obrigação tributária, obrigação *ex lege*, a mais importante do direito público, "nasce de um fato qualquer da vida concreta, que antes havia sido qualificado pela lei como apto a determinar o seu nascimento" (ATALIBA, Geraldo. *Hermenêutica e Sistema Constitucional Tributário. Direito e prática tributária*, Padova, Cedam, v. L, 1979). As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º), são a) os impostos (CF, art. 145, I; arts. 153, 154, 155 e 156), b) as taxas (CF, art. 145, II), c) as contribuições, que são c.1) de melhoria (CF, art. 145, III), c.2) sociais (CF, art. 149), que, por sua vez, podem ser c.2.1) de seguridade social (CF, art. 195; CF, 195, § 4º) e c.2.2) salário educação (CF, art. 212, § 5º) e c.3) especiais: c.3.1) de intervenção no domínio econômico (CF, art. 149) e c.3.2) de interesse de categorias profissionais ou econômicas (CF, art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária, d) os empréstimos compulsórios (CF, art. 148).

[ADI 447, rel. min. Octavio Gallotti, voto do min. Carlos Velloso, j. 5-6-1991, P, DJ de 5-3-1993.]

<sup>15</sup> SABBAG, Eduardo. *Direito Tributário Essencial*, p. 59, 2019.

categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observando o disposto nos arts. 146, III e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º relativamente às contribuições a que alude o dispositivo;

Cabe ressaltar que, as contribuições sociais apontadas no artigo supracitado, ainda se subdivide em outras três subespécies que são as contribuições de seguridade social, as “outras” contribuições e as contribuições gerais<sup>16</sup>, sendo esta última a espécie tributária que caracteriza a nova modalidade de arrecadação que será trazida pela regulamentação da lei aludida.

Segundo Eduardo Sabbag, as contribuições gerais:

“[...] custeiam a atuação do Estado em outros campos sociais, diversos daqueles previstos no art. 195 da CF, quais sejam, saúde, previdência e assistência social, pertencentes a seguridade social e financiados pelas correspondentes contribuições para a seguridade social.”. SABBAG, Eduardo, 2019.

A contribuição tem como característica destinar à determinada atividade, praticada por entidade estatal ou paraestatal, ou por entidade não estatal, reconhecida pelo Estado como necessária ou útil à realização de uma função de interesse público<sup>17</sup>, ou seja, a contribuição pode ser considerada um tributo que exige uma destinação específica dos valores arrecadados a alguma área ou atividade.

A destinação dos valores arrecadados deverá ser feita aos respectivos entes federados imediatamente, sendo vedada qualquer retenção ou condicionamento<sup>18</sup> e quanto aos recursos arrecadados através das apostas de quota fixa, já foi estabelecido pela Lei nº 13.756 que ocorrerá de maneira diversificada, atendendo a necessidade de diversos setores do Estado, em especial ao Fundo Nacional de Segurança Pública, assim como será discriminado em seguida.

---

<sup>16</sup> SABBAG, Eduardo. Direito Tributário Essencial, p. 82, 2019.

<sup>17</sup> AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro, 20ª Edição, Editora Saraiva, p. 105, 2014.

<sup>18</sup> Art. 146, III da Constituição Federal de 1988.

## 2.2. DESTINAÇÃO DA ARRECADAÇÃO

As destinações dos valores arrecadados pela loteria de apostas de quota fixa irão ser destinados de duas formas, uma tendo como base a arrecadação por meio físico e outra verificando a arrecadação por meio virtual.

Acerca das arrecadações em meio físico, irão ser destinadas conforme previsto no art. 30, I da Lei 13.756/18, onde 80% (oitenta por cento), no mínimo, das arrecadações irão ser voltadas para o pagamento dos prêmios; 14% (quatorze por cento), no máximo, voltado para a cobertura das despesas e manutenção do agente operador da loteria; 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública; 2% (dois por cento) para as entidades desportivas da modalidade futebol que cederem os direitos de uso de suas denominações, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa; 1% (um por cento) para as entidades executoras e unidades executoras próprias das unidades escolares públicas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio que tiverem alcançado as metas estabelecidas para os resultados das avaliações nacionais da educação básica, conforme ato do Ministério da Educação; e 0,5% (cinco décimos por cento) para a seguridade social.<sup>19</sup>

Já para as arrecadações em meio virtual continua o art. 30 no seu inciso II da mesma lei: 89% (oitenta e nove por cento), no mínimo, voltados para o pagamento de prêmios; 8% (oito por cento), no máximo, voltado para a cobertura das despesas e manutenção do agente operador da loteria; 1% (um por cento) destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública; 1% (um por cento) para as entidades desportivas da modalidade futebol que cederem os direitos de uso de suas denominações, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa; 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) para as entidades executoras e unidades executoras próprias das unidades escolares públicas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio que tiverem alcançado as metas estabelecidas para os resultados das avaliações

---

<sup>19</sup> Art. 30, I da Lei 13.756/18.



nacionais da educação básica, conforme ato do Ministério da Educação; e 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) para a seguridade social.<sup>20</sup>

Como pode-se verificar, diferentemente da maioria das destinações dos tributos, nas apostas de quota fixa, a distribuição será diversificada para várias áreas e a maior parte dos repasses não serão para a seguridade social e sim para o Fundo Nacional de Segurança Pública (sem levar em conta os gastos destinados a despesas e premiações).

Dessa forma os valores que serão repassados irão aumentar de forma significativa a disponibilidade de recursos voltados para as ações do policiamento estadual.

### **2.3. FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), tem como principal objetivo apoiar projetos na área de segurança pública e prevenção à violência. Esses projetos são atribuídos a reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais; sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais; estruturação e modernização da polícia técnica e científica; programas de polícia comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência, dentre outros projetos.<sup>21</sup>

Com a promulgação da Lei 13.756/18, foram acrescentadas novas finalidades além dessas citadas anteriormente, entre elas, destacam-se o uso dos valores arrecadados na construção, reforma e modernização de unidades policiais; na compra de equipamentos e veículos; no policiamento; na integração de sistemas e base de dados e de monitoramento; e para atividades preventivas.<sup>22</sup>

Como apresentado nos pontos anteriores, a Lei 13.756/18 dispõe sobre o FNSP, que será o setor mais beneficiado com a regulamentação das apostas de quota fixa, tendo cerca de 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento), isso verificando o meio físico e o virtual em conjunto, sendo esses recursos voltados em benfeitorias e

---

<sup>20</sup> Art. 30, II da Lei 13.756/18.

<sup>21</sup> Fundo Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/fundo-nacional-de-seguranca-publica>.

<sup>22</sup> Art. 5º, I ao XI da Lei 13.756/18.

investimentos para os órgãos de segurança pública e por fim em benefícios para a sociedade no geral.

Utilizando-se mais uma vez do gráfico disponível no relatório *Fantasy Sports Market in Brazil 2016-2020* citado anteriormente em conjunto aos dados apresentados no parágrafo anterior, no ano de 2020, cerca de U\$ 52.5 (cinquenta e dois milhões e quinhentos mil dólares) seriam voltados em investimentos no Fundo Nacional de Segurança Pública do país.

Uma maior proporção dessa regulamentação pode ser visualizada ao comparar os dados supracitados com as despesas executadas do orçamento no ano de 2018, que foi de R\$ 248.520.000 (duzentos e quarenta e oito milhões e quinhentos e vinte mil reais).<sup>23</sup>

Ao comparar os valores estipulados no estudo realizado pelo *Fantasy Sports Market in Brazil 2016-2020* e o orçamento apresentado no ano de 2018, fica claro e faz-se necessário destaca a diferença dos valores de investimento que seria disponibilizado ao FNSP.

### **3. BENEFÍCIOS DA REGULAMENTAÇÃO**

As loterias em geral trazem consigo algumas características que, dentro de uma sociedade, podem ser aproveitadas tanto de forma positiva, mas, também, de forma negativa. Não é necessário muito esforço para observar que a regulamentação dos jogos de apostas traz inúmeros benefícios, mas, também, malefícios ao país, tal como aos usuários desses jogos.

Entre tantos benefícios, se faz necessário destacar dois em especial, o primeiro seria a regulamentação em si, que em um assunto não antes alcançado pelo Ordenamento Jurídico brasileiro, a normatização da nova modalidade além de reduzir o mercado informal, traz segurança jurídica tanto ao Estado, assim como também aos usuários dos serviços.

Porém, segundo e principal benefício a se destacar, em especial ao tema tratado neste trabalho, é a possibilidade de um grande alcance econômico de recursos

---

<sup>23</sup> Portal da Transparência, Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/30911?ano=2018>

voltados aos cofres públicos, recursos estes que serão difundidos entre os programas sociais de grande relevância e necessidade social.

Com a regulamentação das Apostas de Quota Fixa, por exemplo, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), ficará com 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do valor arrecadado em meio físico, e 1% (um por cento) do valor arrecadado em meio virtual<sup>24</sup>, assim como citado anteriormente.

Utilizando como base o gráfico apresentado no relatório *Fantasy Sports Market in Brazil 2016-2020*, já mencionado nesse trabalho, a arrecadação no Brasil no ano de 2020 estima-se que será por volta de US\$ 1,5 bilhão (um bilhão e quinhentos milhões de dólares), que geraria aos cofres públicos cerca de US\$ 52,5 milhões (cinquenta e dois milhões e quinhentos mil dólares), que seriam voltados em investimentos ao FNSP.

Dessa forma, além de movimentar o capital do país, a regulamentação dessa modalidade trará investimento a uma área que carece de recursos e que atualmente é uma das áreas que tem uma das maiores necessidades de melhoria.

#### **4. MALEFÍCIOS DA REGULAMENTAÇÃO**

Assim como benefícios, é possível observar também, inúmeros problemas inerentes às loterias, alguns mais gerais, como lavagem de dinheiro, inadequação na destinação das receitas, e outros mais especificamente ligados aos consumidores/jogadores, como vícios dos usuários, manipulação dos jogos de competições, entre outros.

O problema do vício em jogos, sejam eles *onlines* ou *off-lines*, vem se tornando bastante preocupante no que se diz respeito a saúde dos seus usuários. E com base nessa preocupação, o vício passou a ser definido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), no ano de 2018, como uma doença<sup>25</sup>.

É importante destacar que, a prevenção e o tratamento desse distúrbio é de bastante complexidade, tendo em vista que se faz necessário o envolvimento do Estado com políticas públicas que tenham eficácia, sejam elas de maneira preventiva ou no próprio tratamento. Além do destacado, é indispensável também, a imposição

---

<sup>24</sup> Art. 30, I, d) e II, d) da Lei nº 13.756/2018.

<sup>25</sup> BARBOSA, Allan Fuezi de Moura. A Regulamentação de Loterias no Brasil e Aspectos de Responsabilidade Social Corporativa das Loterias, p. 28, 2018.

de um limite, principalmente no tocante a publicidade, ou até mesmo sanções a indústria de aposta.

Um outro problema também relacionado a loteria esportiva é a manipulação das competições, que ocorrem com o objetivo de elevar os ganhos dos apostadores. No Brasil houve um exemplo ligado a essa ideia, o chamado “Escândalo da Máfia do Apito”, ocorrido no ano de 2005, quando onze jogos do principal campeonato nacional de futebol, e um dos maiores do mundo, foram anulados devido a manipulações que ocorreram, porém, chegou-se ao fim do processo sem nenhuma punição penal aos sete envolvidos no caso<sup>26</sup>.

Não obstante, cabe ressaltar que é possível serem utilizados meios simples e práticos, voltados a prevenção acerca desses problemas. Quanto ao distúrbio do vício que pode ser desencadeado nos jogadores, como exemplo de prevenção pode ser destacado o sistema de inteligência artificial utilizado por muitos canais para informar, ou até mesmo bloquear, sobre a utilização do serviço em excesso pelo usuário, podendo ser utilizado principalmente nas apostas de quota fixa por meio virtual ao delimitar um certo valor em determinado período de tempo.

Além disso, e de outros meios que poderão ser utilizados objetivando prevenções quanto aos problemas causados pelos jogos de apostas, se faz necessário uma atenção especial voltada a educação dos jogadores, isso podendo ser feito com campanhas públicas educativas e orientações claras para os usuários dos serviços.

Ademais, vale destacar novamente a importância de uma regulamentação atual e responsável acerca dos jogos de aposta no Brasil. Por ser, atualmente, exclusivamente disponibilizados por empresas estrangeiras, ou seja, 100% (cem por cento) informal, de maneira livre e *online*, as apostas de quotas fixas trazem uma grande insegurança para os usuários e impossibilitam uma atuação direta do Estado, seja ela de forma preventiva ou punitiva.

---

<sup>26</sup> A impunidade da máfia do apito. Disponível em: <https://espacovital.jusbrasil.com.br/noticias/1743381/a-impunidade-da-mafia-do-apito>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como analisado de início no trabalho, ao verificar o histórico das apostas no Brasil, nota-se que a Lei nº 13.756/18 que passou a regular acerca das apostas de quota fixa se mostra como um grande avanço no ordenamento jurídico do país. Tendo em vista que, com o passar do tempo, as atualizações e tecnologias que foram surgindo, fez com que as leis que versavam sobre o tema de apostas passassem a se tornar antigas e ultrapassadas.

Sendo assim, aproveitando-se das lacunas no ordenamento brasileiro, as empresas estrangeiras disponibilizam seus serviços de aposta sem nenhum tipo de fiscalização ou penalidade por alguma situação que venha a ocorrer, gerando uma insegurança para todos os usuários dos serviços de aposta de quota fixa e uma instabilidade tamanha ao Estado.

Ao analisar a Lei 13.756/18, torna-se prático verificar a necessidade da regulamentação, pois irá permitir ao mercado de apostas mais transparência, além de garantir uma segurança necessária acerca dos direitos do consumidor desse mercado, bem como ganhos econômicos significativos, tendo os recursos que serão arrecadados através da tributação desse novo serviço do Estado, sendo utilizados como investimentos para diversas áreas voltadas para a sociedade e de necessidade do Estado, em especial, como demonstrado no decorrer do trabalho, ao Fundo Nacional de Segurança Pública.

Ao ponderar os benefícios e malefícios de uma regulamentação sobre as apostas, é demonstrado a necessidade de regular um mercado que já se encontra em pleno funcionamento e que atualmente já atinge grandes proporções nacionais e internacionais, todavia, funcionando na informalidade, desse modo cabendo ressaltar que, a regulamentação dessa modalidade de apostas ocorrendo ou não, como demonstrado no estudo do tema, o mercado irá continuar em alta nos próximos anos, atingindo diretamente a segurança do consumidor e do Estado.

Dessa forma, uma boa regulamentação versando sobre essa nova modalidade de aposta, criada pela Lei 13.756/18, virá como um grande avanço ao Ordenamento Jurídico brasileiro, atualizando e regulando leis já ultrapassadas e não abrangentes com a atual realidade da sociedade e, além disso, trazendo consigo não somente benefícios para os polos ligados pelas apostas de quota fixa, mas proveitos para a

sociedade no geral, que além de toda segurança e vantagens apresentadas, irá ser beneficiada com tributos voltados para fins sociais, especialmente para a Segurança Pública.

## REFERÊNCIAS

**A impunidade da máfia do apito.** Disponível em: <https://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/1743381/a-impunidade-da-mafia-do-apito>. Acesso em: 06 de outubro de 2019.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**, 20ª Edição. Editora Saraiva, 2014. Acesso em: 25 de janeiro de 2020.

BARBOSA, Allan Fuezi de Moura. **A Regulamentação de Loterias no Brasil e Aspectos de Responsabilidade Social Corporativa das Loterias.** Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3800/1/3o-lugar-allan-fuezi-de-moura-barbosa-025.pdf> Acesso em: 06 de outubro de 2019.

Brasil, **Lei nº 13.756**, de 12 de dezembro de 2018.

Brasil, **Lei nº 3.688**, de 03 de outubro de 1941.

CASSONE, Vittorio. **Direito Tributário**, 25ª Edição. Editora Atlas, 2015. Acesso em: 25 de janeiro de 2020.

***Fantasy Sports Market in Brazil 2016-2020.*** Technavio, fev. 2016. Disponível em: <https://www.technavio.com/report/brazil-outdoor-gear-fantasy-sports-market>. Acesso em: 06 de outubro de 2019.

**Fundo Nacional de Segurança Pública.** Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/fundo-nacional-de-seguranca-publica>. Acesso em: 20 de outubro de 2019.

KELNER, Gregorio Ferrer. ***Sport Betting: Um Mercado Muito Além da Apost.*** Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/4915/1/aluno%20Gregorio%20Ferrer%20Kelner%20DRE%20110051907.pdf>. Acesso em: 06 de outubro de 2019.

PAES, Nelson Leitão. **O “Duplo Dividendo” da Regulação das Apostas Esportivas pela Internet.** Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3797/1/1o-lugar-nelson-leitao-paes-010.pdf>. Acesso em: 06 de outubro de 2019.

**Portal da Transparência – Fundo Nacional de Segurança Pública.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/30911?ano=2018>. Acesso em: 03 de novembro de 2019.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial.** 7ª edição. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988647/cfi/6/2!/4/2@0:0>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2020.

SCALEA, José Augusto. **Uma Análise Jurídica, Econômica e Comportamental Acerca da Legalização dos Jogos de Azar no Brasil.** Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2324>. Acesso em: 06 de outubro de 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário,** 11º edição. Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020717>. Acesso em: 10 de outubro de 2019.