



# Caderno I

## Estudos Jurídicos



## Sumário

Preâmbulo .....	3
A Hebara .....	3
Histórico dos Jogos .....	14
Primeiros registros.....	14
Apostas Esportivas.....	14
Jogos como passatempo.....	15
Tempos Modernos.....	16
Jogos no Brasil .....	17
Por que os jogos de azar continuam proibidos no Brasil? .....	18
As loterias .....	19
E no Brasil? .....	20
1. Considerações Gerais: .....	26
2. Considerações Específicas: .....	30
2.1. – Natureza Jurídica das Loterias .....	30
2.2. – Competência constitucional para disciplinar e explorar o serviço público de loteria.....	31
2.3. – A definição de Loteria e sua forma de operação.....	36
2.4. – O princípio da territorialidade .....	37
2.5. Forma de Contratação .....	39
2.6. Modalidade de Licitação.....	43
2.7. – Bens reversíveis .....	45
3. Incidência Tributária .....	46
4. Programa de Compliance, Governança e Jogo Responsável.....	49
4.1. Compliance .....	49
4.2. Programa de Jogo Responsável .....	49
5. A LOTESP como órgão regulador e sua vinculação .....	50
5.1. A LOTESP como órgão de controle .....	53
6. Riscos relacionados ao projeto.....	56
6.1. Escolha da Modelagem.....	56
6.2. Demanda mal dimensionada, para mais ou para menos, e concorrência .....	58
6.3. Riscos Financeiros e Operacionais por falta de qualificação técnica .....	68
6.4. Risco jurídico.....	69
6.5. Matriz de riscos .....	70
7. Reequilíbrio econômico / financeiro .....	78
8. Conclusões.....	79



## Preâmbulo

Neste caderno será abordado o embasamento jurídico da proposta, bem como as recomendações para o regime de contratação da(s) concessionária(s).

Este documento, produzido pela equipe da HEBARA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS LOTÉRICOS S/A, foi embasado nos termos do PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE – PMI EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 004/2021, coordenados pela SEPOG – Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão dos Estado de São Paulo e pela SEFAZ – Secretaria de Fazenda e Planejamento, cujo objeto é a definição de modelo de concessão referencial para exploração do negócio de loteria no âmbito do Estado de São Paulo, considerando o modelo operacional, os investimentos necessários e os resultados esperados para os próximos anos.

## A Hebara

Com mais de 30 anos de experiência, a Hebara é referência no segmento de operadores lotéricos no Brasil. Possui profissionais que atuam no desenvolvimento, criação, pesquisa, produção, marketing, logística e distribuição de produtos de loteria. Também possui vasta *expertise* no atendimento aos clientes e aos ganhadores dos produtos que desenvolveu e operou por quase 3 décadas.

O segredo do sucesso da Hebara sempre foi a busca constante pelas melhores práticas para a gestão dos produtos por ela criados. A Hebara se destaca quando o assunto é criatividade e experiência no setor, afinal, escreveu sua história estruturando produtos com premiações e



formatos inovadores, totalmente adequados à realidade socioeconômica do povo brasileiro. E este é um de seus diferenciais. Ter operado no mercado lotérico nacional por tantos anos.



Uma das principais características da Hebara sempre foi buscar o aumento das vendas por meio da diversificação de produtos que satisfaçam diferentes perfis de consumidores. Para isso, investiu e testou variações de produtos, temáticas, mecânicas de jogos e serviços que ofereçam mais satisfação, entretenimento e prêmios. O Lançamento da RASPADINHA DOS CLUBES, em 2009, da RASPADINHA SOS REGIÃO SERRANA, em 2012, RASPADINHA ROCK IN RIO, em 2015, são alguns exemplos desta diversidade de produtos e propósitos.





Sempre preocupada em estruturar operações de ponta e com sua comprovada experiência na gestão de produtos de sucesso e expertise na criação, desenvolvimento, marketing, logística e distribuição de jogos, o objetivo da Hebara ao realizar este estudo é apresentar ao Estado de São Paulo o melhor modelo que permitirá a operação das loterias com o máximo de eficiência e, principalmente, dentro da realidade do mercado brasileiro.

Criada há mais de três décadas e com quase 30 anos de operação da Loteria Estadual do Rio de Janeiro – LOTERJ, a Hebara reuniu qualificação técnica para atender às demandas do segmento de jogos e loterias. A Hebara se destacou com a criação dos produtos RASPADINHA DO RIO® e RIO DE PRÊMIOS® que, por muitos anos, fizeram sucesso em solo fluminense.





O atestado de qualificação técnica a seguir demonstra que a Hebara desempenhou, com total competência, a operação dos serviços lotéricos no Estado do Rio de Janeiro por mais de 25 anos ininterruptos, alcançando o total de vendas superior a R\$ 1.8 BILHÃO de reais apenas nos últimos 10 anos de operação, o que credencia a Hebara a dividir a *expertise* que construiu por quase 3 décadas, propondo a adoção das melhores práticas operacionais, financeiras e legais para que o Estado de São Paulo adote o que há de mais moderno na implementação de seus produtos lotéricos, levando o benefício da arrecadação para quem mais precisa.



GOVERNO DO ESTADO  
**RIO DE JANEIRO**  
VAMOS VIRAR O JOGO

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2021.

**ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA**

Declaramos, para fins de qualificação técnica para participação em licitações públicas, que a empresa **HEBARA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS LOTÉRICOS S/A**, anteriormente situada à Av. General Guedes da Fontoura, 747.

– Barra da Tijuca – Rio de Janeiro e atualmente com sede à Av. Olegário Maciel, 231 – Sala 309 - Barra da Tijuca - Rio de Janeiro – RJ, inscrita no CNPJ sob o nº 36.240.547/0001-01, prestou serviços contínuos à LOTERJ – Loteria do Estado do Rio de Janeiro - por mais de 25 anos, executando com qualidade as atividades de:

- Elaboração e planejamento de produtos de loteria instantânea (até junho/2016) e de loteria convencional de múltiplas chances (até janeiro/2020);
- Estocagem e logística de distribuição e comercialização dos referidos produtos em mais de 2.000 pontos de venda;
- Planejamento, execução e direção da publicidade, propaganda, promoção de vendas e merchandising de produtos lotéricos;

Atestamos, ainda, que a empresa acima referida efetuou vendas nos seguintes patamares:

- Mais de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais) apenas nos últimos 10 anos de operação da Loteria Instantânea (2007/2016);
- Mais de 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais) nos últimos 10 anos de operação da Loteria de Múltiplas Chances(2008/2019);

VANESSA DA  
CONCEICAO  
FREIXO:02479  
608700  
Vanessa Freixo  
Diretora de Operações - Loterj  
ID: 4400386-8

Assinado de forma  
digital por VANESSA  
DA CONCEICAO  
FREIXO:02479608700  
Dados: 2021.04.30  
10:52:37 -03'00'

Rua Sete de Setembro, 170 – Centro – Rio de Janeiro – CEP 20.050-002 - Tel.: 2332-6429



Cabe ressaltar que tal volume de operação se deu em um período onde a segurança jurídica das loterias estaduais sempre foi muito comprometida por insistentes pressões de órgãos ligados ao Governo Federal, o que, por força de decisão do STF, não é o que teremos para os próximos anos, quando a(s) concessionária(s) da LOTESP terá(ão) plena segurança de que suas operações serão garantidas em pilares sólidos.

A criação do slogan **APOSTE EM SÃO PAULO – Quem ganha é o Povo Paulista**, traduz de uma forma singela a visão lúdica que é recomendada para veiculação dos produtos de loteria, visando aumentar as vendas para gerar os benefícios que uma operação bem estruturada de loteria pode proporcionar para a população mais carente do pujante Estado de São Paulo.



Loteria é entretenimento e não pode ser encarada como meio de vida.

Por isso a abordagem do tema “transtornos de comportamento por jogo de apostas (forma atualizada como a OMS – Organização Mundial de



Saúde - se refere ao tema que antigamente era tratado como ludopatia ou jogo patológico) tem de ser feita com a devida ênfase e atenção.

As melhores práticas do mundo, como a autoexclusão, deverão ser abordadas no estudo e não podem ser negligenciadas pelos gestores públicos.

O sucesso da Hebara é fruto do trabalho e expertise de uma equipe multidisciplinar totalmente dedicada à concepção, desenvolvimento e gestão de produtos lotéricos e com muitos anos dedicados à atividade.

A seguir uma pequena apresentação dos principais executivos que coordenaram os estudos:



Amilton Noble

**Diretor Executivo e coordenador geral do projeto**

Atua no mercado de jogos e apostas há mais de 25 anos, tendo iniciado sua carreira no segmento no Jockey Club Brasileiro, onde foi Gerente Nacional de Apostas, conduzindo toda a equipe de apostas do Clube e tendo participado do maior Grande Prêmio Brasil de todos os tempos, em 1995. Iniciou na Hebara em 2001, atuando na área comercial da RASPADINHA DO RIO®, participando da criação de produtos, definição de planos de premiação, estratégias de distribuição e Marketing. Criou o modelo matemático de sorteio do Rio de Prêmios®, produto de múltiplas chances que se tornou no maior case de sucesso de produtos lotéricos no país.





João Luiz Soares  
**Diretor Financeiro**

Há mais de 40 anos atuando no mercado de loterias, a princípio como sócio da Impressora Santa Margarida Ltda, empresa que imprimia os bilhetes de loteria e volantes para todos os produtos da CEF – Caixa Econômica Federal, e os bilhetes para todas as loterias estaduais. É um dos fundadores da Hebara e responsável pelo lançamento da RASPADINHA DO RIO®, em 1991, que se tornou o case de maior sucesso em loterias no Brasil.



Marco Elias  
**Gerente de Marketing**

Entrou no segmento de jogos e apostas há 18 anos, em 2003, na própria Hebara, onde atuou na criação de campanhas e desenvolvimento de diversos produtos de loteria instantânea (RASPADINHA DO RIO®) e de múltiplas chances, tendo participado da concepção e lançamento do produto RIO DE PRÊMIOS®. Possui larga experiência em pesquisa de mercado, criação de materiais de ponto de venda, campanhas de marketing tradicional e digital, geração de conteúdo e gestão de redes sociais, campanhas de e-mail e eventos.



Teresa Condé  
**Gerente de Atendimento ao Cliente**

Atua no mercado de jogos e apostas há mais de 30 anos, tendo iniciado sua carreira no segmento gráfico na ISA - Impressores de Segurança Associados, onde participou



desde a proposta de produto e marketing da RASPADINHA DO RIO® lançada em janeiro de 1991. Atendeu loterias dos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, entre outros e participou de congressos internacionais de loteria em Nova Orleans, para o lançamento da Loteria da Louisiana, em Washington e Minneapolis. Iniciou na Hebara em 1995 atuando na área de produtos e marketing da RASPADINHA DO RIO®. Trabalhou com o produto RIO DE PRÊMIOS® desde seu lançamento, inicialmente na área de produto, mas já com foco para o atendimento ao ganhador.

Além da equipe gerencial de altíssima qualidade e experiência, a Hebara possui contratos com um corpo de advogados especializados nas áreas administrativa, tributária, comercial, societária e de propriedade intelectual, garantindo a eficiência e a adoção das melhores práticas jurídicas e administrativas.

Outro diferencial da Hebara é a sua vasta atuação no segmento público tendo a experiência na adoção das melhores práticas de governança, inclusive tendo implementado, há alguns anos, um programa de *compliance* que define sua forma de atuar e de se relacionar com clientes, fornecedores, colaboradores e órgãos públicos, fato que será abordado ao longo deste estudo.

Ao sugerir ao Estado de São Paulo as melhores práticas adotadas pelos principais operadores de loterias do mundo, proporcionaremos a oportunidade da melhor rentabilidade tanto para a(s) futura(s) concessionária(s) quanto para o Estado, revertendo os recursos para quem mais precisa em todos os cantos do Estado de São Paulo.



O estudo foi desenvolvido seguindo todas as definições do Edital de Chamamento Público, em consonância com o Decreto Estadual 61.371/2015, com foco nas análises dos ambientes macroeconômico, político e institucional para a criação da LOTESP (nome sugerido para a instituição que irá comandar os destinos dos jogos e apostas no Estado de São Paulo), bem como irá traçar o panorama legal acerca da atividade, inclusive sob o aspecto regulatório e tributário.

Também foram abordadas as modalidades que deverão ser permitidas com suas características técnicas, premiação sugerida e os prazos para otimização das operações de cada modalidade lotérica.

Recomendaremos mais de um modelo de contratação para diferentes tipos de modalidades lotéricas e limites territoriais garantindo que os benefícios da operação como geração de empregos e renda irão chegar em todos os cantos dos 645 municípios do Estado mais importante do Brasil.

É dever do administrador público buscar a justiça social para todos os moradores de São Paulo. E isto não pode ser desconsiderado nos estudos. Traremos este conceito em vários tópicos do estudo que ora estamos apresentando.

Uma proposta inadequada e infactível de operação de produtos pode ser nociva e contrariar os interesses do povo paulista. É necessário ter uma visão de longo prazo e, principalmente, ter conhecimento do mercado nacional de loterias para apresentar um modelo que otimize a receita do Estado e que seja viável para investimentos privados.

Por isso, a experiência da equipe que realizou os estudos operacionais, técnicos e econômicos foi fundamental para apresentar um modelo viável e



que evidencia um equilíbrio entre os recursos gerados para o Estado e para as concessionárias.

Este é um fator imprescindível para uma boa operação lotérica. Se o Estado institui regras para priorizar a arrecadação, pode tornar o produto desinteressante para os apostadores e para os operadores privados. Já se as receitas da concessionária forem desproporcionais, a operação não será sustentável, pois estará desbalanceada em prejuízo dos apostadores e/ou do Estado.

Portanto, um dos principais atrativos do modelo que iremos propor ao longo do Estudo é uma divisão igualitária das receitas entre concessionárias e Estado, principalmente estruturadas em produtos que foram formatados com payouts (percentual destinado à premiação) que atendem às melhores práticas mundiais do segmento, permitindo que as concessionárias possam competir pela preferência dos apostadores com outros produtos concorrentes (Loterias da Caixa, títulos de capitalização e apostas não regulamentadas) .

**Aqui, com a experiência de quase 30 anos no segmento, deixamos um alerta para o Grupo de Trabalho que irá analisar as propostas da PMI: apresentar projeto considerando projeções com payouts incompatíveis com o mercado é um equívoco que poderá sair muito caro para o povo paulista. Melhorar a projeção de resultado adotando um payout infactível é uma forma perigosa de simular uma operação bem-sucedida, por apenas uma razão: ELA NÃO IRÁ SE CONFIRMAR NA PRÁTICA.**

**Outro ponto de atenção é considerar um mercado competitivo como se monopolista fosse. Em nenhuma hipótese haverá monopólio no Estado**



**de São Paulo para exploração das loterias. Mesmo que a administração pública paulista venha a adotar a concessão para uma única empresa (o que consideramos um grave equívoco) a operação não será monopolista, pois terá que concorrer com outros players.**

Defenderemos ao longo do estudo a importância da(s) concessionária(s) ter(em) a liberdade para definir(em) o payout adequado para cada produto. Esta é a principal ferramenta que permitirá a competitividade num mercado tão acirrado.

Caberá ao Estado o importante papel regulatório para evitar distorções de um payout muito baixo, mas a liberdade dada à(s) concessionária(s) será fundamental.

A análise jurídica mereceu uma especial atenção, tendo em vista a complexidade da legislação que rege a matéria, com um foco maior na recente decisão do STF no sentido de permitir aos Estados os mesmos direitos da União quando se trata de exploração de produtos lotéricos.

Mas antes de um aprofundamento dos assuntos jurídicos, veremos um breve histórico dos jogos no mundo e especialmente no Brasil.

## Histórico dos Jogos

Apostar em esportes e jogos de azar é considerada uma das formas mais antigas de passatempo. Tudo começou como puro entretenimento nos tempos antigos, quando as vitórias eram consideradas presentes dos deuses.

### Primeiros registros

Os primeiros registros vêm de 2.300 AC, na China e não tiveram nada a ver com passatempo.

Aparentemente os chineses usaram dados para decidir disputas de território. Dados de 6 lados foram encontrados na região da antiga Mesopotâmia (hoje Iraque, Kuwait, Síria e Turquia), acreditando-se pertencer à época de 3.000AC



Mais tarde, na Europa, também há registros de jogos decidindo posse de terras entre os Reis Olavo da Noruega e Olavo da Suécia.

### Apostas Esportivas

Apostas em esportes começaram na Grécia, durante os Jogos Olímpicos.

Naquela época, competições de corrida e arremesso de disco foram disputadas em várias cidades com prêmios para quem apostasse no vencedor.





Os primeiros apostadores esportivos foram os romanos, com apostas que não os levavam a perder somente bens materiais, mas também sua própria liberdade.

Fossem dados, queda de braço, jogos de tabuleiro, lutas e corridas de biga, os romanos apostavam tudo o que tinham e que não tinham.

Acredita-se que era mesmo por uma questão de pura crença no "Deus do Acaso", como já dizia o filósofo Plínio.

Podia valer-se de truques "mágicos" para desejar má sorte ou mesmo a morte do rival.

### **Jogos como passatempo**

Reza a lenda que as primeiras casas de apostas apareceram na China, ali pelo ano 1.000 AC. Lá havia estabelecimentos onde as pessoas podiam jogar loteria, dominó e apostar em brigas de animais. E os primeiros jogos de carta por volta do século IX foram também...na China.

O pôquer era muito popular já no século 17, na Pérsia. Acredita-se que tenha origem no jogo As-Nas.

O inglês Harry Odgen foi o primeiro homem a ter ganhos legais no mercado de apostas em 1790, quando ele abriu apostas em corridas de cavalo.

As apostas chegaram aos Estados Unidos justamente por intermédio dos colonizadores ingleses.

Em 1680, na colônia de Virgínia, apostas em corridas de cavalo já eram organizadas pela elite local.

## Tempos Modernos

O primeiro cassino aberto ao público da Europa no foi o "Il Ridotto", em Veneza na Itália, no ano de 1638.

Depois disso, seguiu-se um período de várias restrições em relação às apostas em jogos de cartas, que

terminaram em 1762, quando o "Redoute Casino" abriu suas portas na Bélgica (que permanece aberto até hoje sob o nome de "Casino Spa").



O famoso "Grand Casino de Monte Carlo" foi inaugurado em 1858 - o primeiro resort de cassinos aberto todo o ano, um paraíso para os entusiastas do jogo daquela época.

Nos Estados Unidos, os jogos vieram com os primeiros colonizadores e se espalharam no início dos anos 1600.

A "Corrida pelo Ouro" e o Faroeste deram mais popularidade às apostas e jogos em casas e mesas de saloons.

As primeiras casas de jogos que receberam viajantes buscando apostas apareceram em Nova Orleans, Chicago e São Francisco.

No começo do século XX, as apostas foram banidas assim como a proibição ao álcool. Mas, tanto uma como a outra atividade - apostas e bares - continuaram a existir ilegalmente.



Lá por 1931, o estado de Nevada legalizou todos os jogos e apostas, tornando cidades como Reno e Las Vegas destinos indispensáveis para quem gosta de apostar na sorte.

## Jogos no Brasil

Os jogos de azar no Brasil começaram ainda no período do império, mas foram proibidos a primeira vez em 1917.

O melhor momento dos cassinos no país foi de 1934 a 1946, graças ao presidente Getúlio Vargas, que liberou os jogos no país novamente.

Em 1946, os jogos foram proibidos mais uma vez pelo então presidente Gaspar Dutra, que acreditava que os jogos feriam os princípios morais e dos bons costumes, teoria defendida pela esposa do presidente, Dona Carmela Leite Dutra, a famosa Dona Santinha.

Dona Santinha serve como um símbolo, mas não pode sozinha ser responsabilizada por fazer o marido tomar uma decisão tão drástica. Na época, outros setores da sociedade brasileira compartilhavam a visão negativa que Dona Santinha possuía sobre os jogos de azar. Principalmente as classes mais conservadoras e a Igreja Católica. Ambos, na época, possuíam uma poderosa influência sobre o Estado. E nunca engoliram a legalização destes jogos de azar em 1934, legalização que havia sido conduzida por Getúlio Vargas.

Na Era de Ouro dos Cassinos, a pá de cal sobreveio com uma ação conjunta de parte da imprensa, Igreja Católica, classes conservadoras e Dona



Santinha. A leitura das primeiras frases do decreto lei é muito atual no que concerne aos principais argumentos contra a existência dos jogos de azar:

*Decreto Lei 9215 de 1946.*

*Considerando que a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal.*

*Considerando que a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a êsse fim.*

*Considerando que a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro é contrária à prática e à exploração e jogos de azar;*

*Considerando que, das exceções abertas à lei geral, decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes.*

*Considerando que as licenças e concessões para a prática e exploração de jogos de azar na Capital Federal e nas estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas foram dadas a título precário, podendo ser cassadas a qualquer momento:*

### **Por que os jogos de azar continuam proibidos no Brasil?**

É interessante observar que o discurso não se modernizou. Mesmo decorridos mais de 75 anos da proibição podemos encontrar os mesmos padrões de argumentos professados por novas versões das classes conservadoras. Seja nas Igrejas Católica ou Evangélica (mais nesta última) ou novas Donas Santinhas que continuam enxergando o jogo como uma deformação da moralidade. Um incentivo contra a moral do trabalho, como incentivo ao vício, como gerador de crimes. Ou então um violador do senso de responsabilidade cristã. Em suma, uma visão de que o jogo é a soma de quase todos os males do ser humano, visão esta que não é compartilhada por mais de 90% dos países desenvolvidos que legalizaram e incentivam a indústria de jogos e apostas.



## As loterias

Loteria (português brasileiro) ou lotaria (português europeu) é uma modalidade popular de jogo de azar que consiste no sorteio aleatório de algo pré-estabelecido, normalmente um número, em troca de um prêmio. É comum que se encontre diversos tipos de regulamentação nas loterias pelos governos; alguns proíbem a prática, enquanto outros o apoiam a ponto de organizar uma loteria nacional ou estadual.

No início do século XX boa parte dos jogos, incluindo loterias, eram ilegais na maioria dos países, incluindo a maior parte da Europa e nos Estados Unidos; isto permaneceu até depois da Segunda Guerra Mundial. Somente na década de 1960 cassinos e loterias passaram a aparecer ao redor do mundo, como maneira de governos levantarem fundos adicionais aos obtidos pelos impostos.

As loterias quase sempre são gerenciadas pelo próprio governo do país ou pelo de suas subdivisões locais (estados e/ou municípios). Podem ser descritas como um imposto lúdico, na medida em que aqueles que têm possibilidade de comprar os bilhetes de loteria ajudam na arrecadação de tributos em troca de participar dos sorteios.

As loterias podem existir em diversos formatos. Os prêmios podem vir numa quantia fixa de dinheiro ou na forma de bens ou serviços; alguns organizadores, para não correrem o risco de vender um número insuficiente de bilhetes, podem oferecer o prêmio na forma de uma porcentagem do dinheiro arrecadado. O prêmio é exclusivo quando cada bilhete possui apenas um número e o regulamento do sorteio não prevê divisão; diversas loterias



atuais permitem que os consumidores escolham diversos números num mesmo bilhete de loteria, o que resulta na possibilidade de mais de um vencedor.

A loteria moderna como conhecemos começou na Holanda no ano 1.291 e na Alemanha em 1.470. No entanto, foi a França a primeira nação a ter a iniciativa de promover sorteios para benefício do Estado, em 1.538. A loteria espanhola começou em 1.763, no reinado de Carlos III e foi a primeira com o cunho social.

Com grande sucesso, as loterias foram classificadas como ilegais e prejudiciais à população. Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), no século XX, estabelecimentos que faziam vendas de bilhetes e cassinos foram fechados. A retomada do sucesso veio em 1960 com a legalização das loterias.

### **E no Brasil?**

Trazida pelo Imperador D. João VI, as loterias chegaram no Brasil em 1.784, na província de Vila Rica (atual Ouro Preto), capital de Minas Gerais. Nessa época, a loteria ainda não era estatizada e a Igreja Católica era responsável por promovê-la. Foi o imperador D. Pedro II quem regulamentou o funcionamento das loterias, com o decreto nº 357, de 27 de abril de 1844.

Porém, antes do decreto, foi criada a primeira loteria regional do Brasil, no Rio Grande do Sul, em 1.843. Conhecida como Lotergs, foi paralisada no ano de 2005 em função da insegurança jurídica relacionada à falta de clareza com relação à legalidade das loterias estaduais que reinava à época. Esta





loteria teve muita representatividade entre os gaúchos pois foi criada por um ícone estadual, Bento Gonçalves, um dos líderes da guerra dos farrapos.

A venda das loterias era feita através das concessões, que o governo cedia para hospitais, orfanatos e para instituições privadas. As concessões duravam cinco anos. Abaixo estão relacionados os primeiros distribuidores de loteria no Brasil entre 1930 e 1961:

#### **Em São Paulo:**

- Antunes de Abreu (Campeões da Sorte) fundada em 1892, por Julio Antunes de Abreu
- Casa Luongo (José Luongo) - fundada em 1925.
- A Preferida (Roda da Sorte) - Domingos Fernandes
- Fasanello (Ricardo Fasanello)
- Nicola e Só (Nicola Scatino)
- Monteiro e Petrelli (Cássio Monteiro e Cláudio Petrelli)
- Vicente Pelegrini
- Antônio Caporrino - em Suzano/ SP

#### **No Rio de Janeiro:**

- Mundo Lotérico
- Casa Esperança (Citimio Cataldo)
- Fasanello (Ricardo Fasanello)
- A Simpatia (José Costa) - fundada em 1928.



Já em 1961, o presidente Jânio Quadros decretou que as loterias federais seriam feitas e vendidas através do poder público, pela Caixa Econômica Federal e União Democrática. No ano seguinte, em 15 de setembro de 1962, foi realizado o primeiro sorteio da Loteria Federal, e em 1970 foi criada a Loteria Esportiva, atual Loteca. Atualmente, o número de loterias federais cresceu para nove modalidades: Loteria Federal (1962), Quina (1994), Mega-Sena (1996), Lotomania (1999), Loteca (2002), Lotofácil (2003), Timemania (2008) e Dia de Sorte (2018) e Super Sete (2019).

Em 1941, o Decreto-Lei n. 3.688/1941, conhecido como Lei de Contravenções Penais, instituiu que a exploração de jogos com aposta não autorizados pelo governo seria contravenção penal, estabelecendo punições aos seus envolvidos.

Já em 1946, o Decreto-Lei n. 9.215/1946, que restaurou a vigência do Art. 50 daquele Decreto-Lei de 1941 e revogou todas as licenças ou autorizações concedidas por autoridades federais, estaduais ou municipais para o estabelecimento ou exploração de jogo de azar, fato este já relatado acima.

No ano de 1944, o então presidente Getúlio Vargas, promulgou o Decreto 6.259 que determinou que a exploração de jogos lotéricos seria de competência exclusiva da União e dos Estados da Federação.

Em 1967, no auge do governo militar onde a centralização do poder era uma marca, o Decreto-Lei nº 204/1967 instituiu que as loterias passariam a ser consideradas como serviço público exclusivo de titularidade da União, não sendo passível de concessão, além de determinar que não poderiam mais serem criadas Loterias Estaduais, ficando mantidas apenas às que operavam



à época e limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação do referido Decreto-Lei.

Tal legislação, de duvidosa constitucionalidade, perdurou por mais de 50 anos, gerando um imenso vazio operacional das Loterias Estaduais e uma insegurança jurídica, que afastou os investimentos das principais empresas privadas do mundo todo, fazendo com que poucos estados brasileiros mantivessem suas loterias em funcionamento.

Em setembro de 2020, quando do julgamento conjunto das ADPFs nº 492/493 e da ADI nº 4986 do Estado do Mato Grosso, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos do plenário, confirmou a tese segundo a qual o art. 25, §1º, da Constituição Federal, ao atribuir aos Estados competência material residual em matéria de serviços públicos, possibilitou que os entes federados instituíam e explorem o serviço público lotérico, desde que observem os parâmetros contidos na legislação federal.

A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal classifica as atividades lotéricas entre os serviços públicos em sentido formal, sendo que o art. 22, XX, da Constituição da República atribui competência privativa à União para legislar sobre a atividade lotérica, cabendo-lhe, com exclusividade, a tarefa de editar leis que inovem o marco normativo das loterias no ordenamento jurídico pátrio. Porém, o STF asseverou que todos os 26 Estados da Federação e o Distrito Federal podem instituir e operar suas loterias, inclusive concorrendo com a União sobre a preferência dos apostadores.

Tal decisão da corte máxima do país encerrou uma discussão que já durava mais de 50 anos e que restringiu por mais de 5 décadas as operações estaduais de loterias, em função da insegurança jurídica que pairou na atividade, inclusive com ações coatoras de órgãos federais sobre as poucas



loterias estaduais que resistiram e mantiveram operações durante longos anos.

Superadas as questões legais que passam, de forma clara, a reger as atividades lotéricas pelos Estados da Federação e o Distrito Federal, como toda a atividade lotérica do mundo moderno, corroborado pelos termos do art. 195, III, da Constituição da República, as receitas auferidas pelo Estado de São Paulo na exploração do serviço público de loterias passarão a ser revertidas ao custeio de ações e programas na área de assistência social, e à redução da vulnerabilidade social no Estado, conforme Artigo 15 da Lei Estadual 17.386, de 14 de julho de 2021, conforme a seguir:

**Artigo 15** - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir e explorar, na forma do artigo 175 da Constituição da República, a Loteria Estadual de São Paulo, devendo utilizar o resultado líquido obtido no custeio de ações voltadas à assistência social e à redução da vulnerabilidade social no Estado.

Ou seja, está na hora da reparação histórica com o povo de São Paulo. O Estado irá possibilitar que os recursos arrecadados nas loterias sejam revertidos para quem mais precisa, afinal, a partir de agora:





Hoje em dia, estima-se que o mercado de apostas e jogos no Brasil (legais e não regulamentados) atinja cerca de 9 bilhões de dólares, mas estes números devem aumentar com as regulamentações Estaduais e Federal de jogos e apostas.

Os sites de apostas esportivas, mesmo que ainda sem uma regulamentação clara, estão investindo pesado em futebol no país e vários grupos, de diversas nacionalidades, estão avaliando para que redes de cassinos abram filiais em solo brasileiro.

Estima-se que o Brasil poderá arrecadar quase 6 bilhões de dólares por ano em impostos, taxas, outorgas, entre outros, com a legalização da indústria dos jogos e apostas no país, bem como poderá gerar centenas de milhares de postos de trabalho.

Passaremos, portanto, a abordar os aspectos jurídicos que nortearam este estudo.



## 1. Considerações Gerais:

O objetivo do estudo apresentado neste caderno é mapear, sob a ótica jurídico e/ou regulatória, os principais itens que possibilitem a operação das modalidades lotéricas legalmente permitidas no Estado de São Paulo, de acordo com a Lei Federal 13.756/18, amparada em decisão do Supremo Tribunal Federal quando da votação das ADPF's 492 e 493, para fins de demonstrar a viabilidade jurídica e na indicação do modelo a ser adotado.

O estudo aqui apresentado considerou, no mínimo, a análise dos seguintes dispositivos legais:

- a) Decreto Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, que versa sobre o serviço de loterias e dá outras providências;
- b) Decreto Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, que versa sobre a exploração de loterias e dá outras providências;
- c) Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, altera Decreto Lei 204, de 27 de fevereiro de 1967;
- d) Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021, altera a Lei 13.756 quanto à tributação das apostas esportivas de cota fixa;
- e) Decreto 61.371, DE 21 de julho de 2015, institui procedimento alusivo à apresentação, à análise e ao aproveitamento de estudos, encaminhados pela iniciativa privada ou por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, e dá providências correlatas;
- f) Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Art. 21 - que versa sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175, da Constituição Federal e dá outras providências;



- g) Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995, Art. 31 - que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências;
- h) Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998, que altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996,
- i) Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- j) Decreto Federal nº 8.897, de 07 de novembro de 2016 (Revoga o Decreto nº 99.268, de 31 de maio de 1990, que cria a Loteria Federal sob a modalidade instantânea);
- k) Lei Federal nº 11.345, de 14 de setembro de 2006 (Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis Federais nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências);
- l) Decreto Federal nº 6.187, de 14 de agosto de 2007 (Regulamenta a Lei Federal nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, institui o concurso de prognóstico denominado Timemania, estabelece os critérios de participação e adesão das entidades de prática desportiva da



- modalidade de futebol profissional e dispõe sobre o parcelamento de débitos tributários e não-tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e dá outras providências);
- m) Lei Federal n.º 6.717, de 12 de novembro de 1979 (Autoriza modalidade de concurso de prognósticos da Loteria Federal regida pelo Decreto-lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e dá outras providências);
  - n) Decreto Federal n.º 8.648, de 28 de janeiro de 2016 (Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEX, instituído pela Lei Federal n.º 13.155, de 4 de agosto de 2015, e da Caixa Instantânea S/A, e dá outras providências);
  - o) Decreto Federal n.º 8.873, de 11 de outubro de 2016 (Altera o Decreto n.º 8.648, de 28 de janeiro de 2016, que dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND do serviço público de Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEX, instituído pela Lei Federal n.º 13.155, de 4 de agosto de 2015, e da Caixa Instantânea S/A);
  - p) Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho 1993 (Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências);
  - q) Lei Federal n.º 12.846/13, de 1.º de agosto de 2013 (Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências);
  - r) Decreto Federal n.º 8.420, de 18 de março de 2015 (Regulamenta a Lei Federal n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013, que dispõe sobre a



responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências)

- s) Lei Federal n.º 9.613, de 03 de março de 1998 (Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências);
- t) Lei Estadual nº 17.386, de 14 de julho de 2021, autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito junto a instituições nacionais e internacionais, a prestar contragarantias em operações de crédito a serem celebradas pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, a instituir a Loteria Estadual de São Paulo, a alienar ou ceder direitos possessórios ou reais e conceder o uso de imóveis; altera a Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, que estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas, e dá providências correlatas.



## 2. Considerações Específicas:

### 2.1. – Natureza Jurídica das Loterias

Para não ser caracterizada como contravenção penal, a atividade lotérica deve atender à sua finalidade social, qual seja, a de destinar parte de seus lucros às instituições filantrópicas, obtendo, desta forma, autorização estatal para funcionar, excepcionando a norma penal incriminadora. Atualmente, parte considerável desses recursos é aplicada no custeio da seguridade social, nos termos do art. 195, inciso III, da Constituição Federal. É relevante, então, perquirir se essa atividade constitui ou não serviço público.

Para que um serviço seja considerado público, é preciso que apresente determinadas características.

Em primeiro lugar, para um serviço ter natureza pública, deve ele ser prestado pelo Estado ou por um de seus delegados. Em segundo, o serviço tem de ser destinado à satisfação concreta de necessidades coletivas. Em terceiro, tem ele de se submeter a regime jurídico total ou parcialmente público. E, por último, afirma-se: são serviços públicos as atividades que a lei definir como tal.

Note-se que há certa discricionariedade na definição de serviço público, mas, em última análise, serviço público é o que, em determinada época e local, o legislador configura como tal, razão pela qual as definições são sempre genéricas. É o Poder Legislativo que erige tal ou qual atividade em serviço público, respeitando, à evidência, as limitações constitucionais.



Desde 1932, com a promulgação do Decreto n.º 21.143, a legislação brasileira, tanto em âmbito federal quanto estadual, define as atividades lotéricas como serviço público.

Com o advento dos Decretos-leis n.º 2.980/41, n.º 6.259/44 e n.º 204/67, esta qualificação foi mantida. Como se vê, mesmo não se tratando de atividade vital ou indispensável para a comunidade, desde muito tempo as loterias são tratadas pelo ordenamento jurídico e exploradas pelo Estado como serviço público. Neste sentido, é precisa a lição de Hely Lopes Meirelles:

*“São exemplos de serviços públicos dispensáveis pela coletividade, mas em alguns casos prestados pelo próprio Estado, os jogos em cassino, como o de Monte Carlo, no Principado de Mônaco, e, entre nós, a Loteria Mineira, a Loteria Federal e a Loteria Esportiva” (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995; p. 295).*

Podemos concluir, portanto, que a atividade lotérica é um serviço público, consideração esta que é fundamental para a análise que se segue.

## **2.2. – Competência constitucional para disciplinar e explorar o serviço público de loteria**

A primeira Constituição Republicana, de 1891, assegurava aos Estados “todo e qualquer poder ou direito que lhes não for negado por cláusulas expressas da Constituição” (art. 65, item 2.º). Contudo, o primeiro diploma legal que consolidou o direito federal sobre loterias, reconhecendo a competência aos Estados-membros para disciplinar e explorar esta atividade, foi o Decreto n.º 21.143/32.



Com efeito, a loteria federal, de âmbito nacional, e a loteria estadual, limitada à territorialidade de cada Estado-membro, sempre conviveram pacificamente, mesmo depois da edição do Decreto-lei n.º 2.980/41 e, posteriormente, do Decreto-lei n.º 6.259/44.

Entretanto, com o advento do Decreto-lei n.º 204/67, a exploração de loterias passou a ser tratada como serviço público exclusivo da União. Além disso, o referido diploma vedou a criação de novas loterias estaduais, mantidas as anteriores, embora estas não pudessem mais incrementar suas emissões de bilhetes e séries.

Já naquela época, renomados publicistas apontaram a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 32 do Decreto-lei n.º 204/67, por restringirem a autonomia dos Estados-membros. Assim, Caio Tácito, em 1985, proferiu parecer sustentando a inconstitucionalidade do mencionado decreto.

Segundo este autor, o Decreto-lei n.º 204/67 estabeleceu um virtual monopólio para a União:

*“Dispondo por essa forma, o Decreto-lei n.º 204 **gera um virtual monopólio, pela União, do serviço público de loterias**, dele excluindo os Estados até então admitidos a exercer, no âmbito de seus territórios, equivalente prestação de serviço público. A norma de exclusividade duplamente ofende o sistema constitucional, tal como configurado na Lei Suprema da Federação.*

*(...)*

*Aos Estados a Constituição da República assegura a administração de seus próprios serviços e **a fortiori** a competência de criá-los, conforme a sua conveniência, bem como de prover-lhes os necessários alimentos financeiros” (Caio Tácito, “Loterias Estaduais (criação e regime jurídico)”, Revista de Direito Público. v. 77, 1986, p. 78/79 – grifou-se).*





Ainda em 1985, o Ministro Oswaldo Trigueiros se manifestou acerca do tema, defendendo que a União, por lei ordinária, jamais poderia tornar exclusivo um serviço público:

*“A Constituição não impede o funcionamento da loteria estadual. Primeiro, porque não atribui esse serviço à União, com exclusividade. Segundo, porque não proíbe de forma expressa ou simplesmente implícita a existência das loterias estaduais”* (Oswaldo Trigueiros, “Loteria Estadual”. Revista de Direito Público, v. 76, 1985, p. 38/39).

Dois anos depois, em parecer publicado na Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, aderindo à tese, afirmou:

*“Finalmente, também é inconstitucional o Decreto-lei n.º 204/67, no que toca aos dispositivos relacionados com as loterias estaduais, não só por invasão da competência dos estados e pela criação de um monopólio irregular, como por estabelecê-lo em flagrante violação do princípio isonômico que sustenta a federação, expresso no art. 9º, I, da Constituição Federal”* (Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “Legalidade de lei autorizativa de realização de concursos de prognósticos”. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, v. 40, 1988, p. 238).

Também se manifestou sobre o tema o renomado jurista e ex-ministro do SFT, Carlos Ayres Brito, que em seu voto acerca da ADI 2847/DF asseverou o que segue:

*[...] instituído, ou autorizado que seja um determinado jogo pela pessoa jurídica central da Federação (ainda que por lei ordinária, tão-somente), qualquer das duas unidades estatais periféricas (Estado-membro ou Distrito Federal), pode concorrer com ela, União Federal. Pode, no território de cada qual delas, competir com o Governo Central pela preferência dos apostadores. Desde que se utilize das mesmíssimas normas federais de regência do tema, com adaptações apenas de*



*ordem mecânica ou linear; isto é, adaptações ditadas pelas naturais diferenças de organização administrativa de cada uma dessas pessoas federadas periféricas. [...]*

*O atual Ministro do STF LUÍS ROBERTO BARROSO, em artigo doutrinário, ao confirmar que “no que se refere à natureza jurídica da atividade lotérica, legem habemus”. Afirmar também que “É possível afirmar, assim, em linha de coerência com a posição doutrinária prevalente, que no Brasil a atividade de exploração de loterias é qualificada desde muito tempo, e até o presente, como **serviço público**” (BARROSO, Luís Roberto. op. Cit., p. 264).*

Apesar desses argumentos trazidos à baila por esses ilustres publicistas, até setembro de 2020, quando da votação no Supremo Tribunal Federal sobre as ADPF's 492 e 493, respectivamente promovidas pelo Estado do Rio de Janeiro e pela ABLE – Associação Brasileira de Loterias Estaduais, e sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, não havia pacificação sobre o tema, inclusive fazendo com que os poucos Estados que operavam suas loterias fossem submetidos a ações coatoras de órgãos da União com o equivocado entendimento de que prevaleceria o monopólio da união sobre a legislação de loterias e sorteios.

A partir de tal decisão, ficou pacificado o entendimento de que a competência exclusiva da união de legislar sobre sorteios e consórcios não proíbe os Estados-membros e o Distrito Federal, respeitadas as modalidades estabelecidas em lei federal, explorarem diretamente, ou mediante concessão a terceiros, suas loterias com o intuito de possibilitar a arrecadação de recursos para utilização em políticas públicas de assistência social da população mais carente de seus respectivos Estados.

Pela importância do tema, reproduzimos na íntegra o final do voto do Ministro Relator Gilmar Mendes na ADPF 492, voto esse que foi seguido, por unanimidade pelos demais ministros da corte máxima da nação.

Por fim, retomo brevemente as principais premissas e conclusões deste voto, com o intuito de esclarecer a *ratio decidendi*:

(i) A exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público (art. 175, *caput*, da CF/88), dada a existência de previsão legal expressa;

(ii) Os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei 204/1967, ao estabelecerem a exclusividade da União sobre a prestação dos serviços de loteria, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, pois colidem frontalmente com o art. 25, § 1º, da CF/88, ao esvaziarem a competência constitucional subsidiária dos Estados-membros para a prestação de serviços públicos que não foram expressamente reservados pelo texto constitucional à exploração pela União (art. 21 da CF/88);

(iii) A competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX, da CF/88) não preclui a competência material dos Estados para explorar as atividades lotéricas nem a competência regulamentar dessa exploração. Por esse motivo, a Súmula Vinculante 2 não trata da competência material dos Estados de instituir loterias dentro das balizas federais, ainda que tal materialização tenha expressão através de decretos ou leis estaduais, distritais ou municipais.

(iv) Por outro lado, as legislações estaduais instituidoras de loterias, seja via lei estadual ou por meio de decreto, devem simplesmente viabilizar o exercício de sua competência material de instituição de serviço público titularizado pelo Estado-membro, de modo que somente a União pode definir as

modalidades de atividades lotéricas passíveis de exploração pelos Estados.

Forte nessas razões, julgo procedentes as ADPFs 492 e 493, para declarar não recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os arts. 1º e 32, *caput* e § 1º, do DL 204/1967.



### 2.3. – A definição de Loteria e sua forma de operação

A definição de loteria encontra-se enunciada no § 2º do art. 51 do Decreto-lei n. 3.688/41 (Lei de Contravenções Penais), *verbis*:

“Art. 51. (...)

§ 2º Considera-se loteria toda ocupação que, mediante a distribuição de bilhete, listas, cupões, vales, sinais, símbolos **ou meios análogos**, faz depender de sorteio a obtenção de prêmio em dinheiro ou bens de outra natureza” (grifou-se).

Como é de se observar, o enquadramento no conceito legal de loteria é bastante amplo, o que independe do meio através do qual ocorre o sorteio, é realizada a venda dos bilhetes aos apostadores ou o mecanismo de sua identificação.

O que é fundamental é que haja o sorteio dos participantes inscritos para que seja concedido o prêmio. Desse modo, o fato de a inscrição dos participantes ser realizada por meio da compra de um bilhete físico, de ligação proveniente de telefone fixo ou móvel, TV interativa, através da internet ou qualquer outro meio virtual que dispense a emissão do bilhete físico, não compromete o caráter lotérico dos produtos.

De fato, a única diferença existente é no tocante à forma, já que a loteria pode se utilizar das inovações tecnológicas com vistas a agilizar e facilitar o procedimento, concretizando o denominado “contrato eletrônico”. Daí se destacam as loterias de prognóstico, erroneamente chamadas de “online”.

Online é meramente a forma de comunicação da transmissão dos dados da aposta, seja ela através de terminais instalados em pontos de venda, equipamentos de vídeo loteria, telefone fixo ou celular através de aplicativos



próprios, TV Interativa ou qualquer forma de avanço tecnológico que venha a existir. Todas essas são formas de distribuição dos produtos lotéricos, tal como os bilhetes impressos.

Fator importante que deve ser levado em consideração quando se trata de operações virtuais é a utilização de mecanismos tecnológicos para garantir a autenticidade e segurança das informações, como a “assinatura eletrônica” e a criptografia.

#### **2.4. – O princípio da territorialidade**

Outro ponto relevante que deve ser observado é que a existência do Decreto-lei n. 6.259/44 que, em seu art. 48, tipifica como contravenção “possuir, ter sob sua guarda, procurar colocar, distribuir ou lançar em circulação bilhetes de loteria estadual fora do território do Estado respectivo”, punida com “2 (dois) a 6 (seis) meses de prisão simples, multa de quinhentos cruzeiros a mil cruzeiros, além da perda para a Fazenda Nacional de todos os bilhetes apreendidos”.

Igualmente o art. 53 da Lei de Contravenções Penais (Decreto-lei n.º 3.688, de 03.10.41) dispõe:

*“Art. 53 - Introduzir, para o fim de comércio, bilhete de loteria estadual em território onde não possa legalmente circular:*

*Pena - prisão simples, de 2 (dois) a 6 (seis) meses, e multa.*

*Parágrafo único - Incorre na mesma pena quem vende, expõe à venda, tem sob sua guarda, para o fim de venda, introduz ou tenta introduzir na circulação, bilhete de loteria estadual, em território onde não possa legalmente circular”.*



Neste sentido, observe-se que a redação do art. 48 do Decreto-lei n.º 6.259/44 praticamente repete o disposto no art. 53 da Lei de Contravenções Penais, eliminando, porém, o elemento subjetivo do fim comercial, o que amplia a abrangência do tipo penal.

Assim como os bilhetes físicos devem ter circulação limitada às fronteiras do Estado, as apostas não presenciais poderão ser efetuadas por residentes no Estado de São Paulo ou pessoas que estejam em território paulista, vedada a venda para não residentes ou que ultrapassem as fronteiras estaduais.

Nesse tipo de produto, explorado de forma virtual e não presencial, tanto o dado digital de identificação do participante quanto os dados das apostas ficam armazenados no sistema central da concessionária desta modalidade de loteria que deverá coibir, através de soluções tecnológicas como bloqueio de IP, cadastramento de residentes com CEP de algum município do Estado, entre outros.

Vale ressaltar, também, que o art. 57 da Lei de Contravenções Penais tipifica:

*“Art. 57 - Divulgar, por meio de jornal ou outro impresso, de rádio, cinema, ou qualquer outra forma, ainda que disfarçadamente, anúncio, aviso ou resultado de extração de loteria, onde a circulação dos seus bilhetes não seja legal:*

*Pena – multa”.*

Desse modo, a divulgação do serviço de loteria virtual, realizada de forma não presencial, em cadeia nacional de televisão violaria o artigo supramencionado, tornando vulnerável juridicamente, notadamente sob o ponto de vista penal, todo o procedimento lotérico adotado, estando proibida, inclusive, qualquer espécie de divulgação comercial com vistas a



atingir participantes de outros Estados. Por óbvio, estaria excluída dessa restrição, por exemplo, o patrocínio de equipe esportiva que, por força de campeonato nacionais e/ou regionais, necessite realizar seus jogos em outro Estado da federação. A eventual publicidade daí decorrente não feriria tal legislação por ser involuntária.

## 2.5. Forma de Contratação

Superada a questão jurídica relativa à competência dos Estados explorarem suas loterias, bem como a questão do importante tema relacionado à territorialidade, passaremos a tratar da forma de contratação, onde é importante visitar o conceito de serviço público adotado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, conforme segue:

*“Serviço público é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidos pelo Estado, com ou sem exclusividade”.*

Já Hely Lopes Meirelles discorre sobre a execução direta ou indireta de serviços públicos:

*“Execução direta do serviço. É a realizada pelos próprios meios da pessoa responsável pela sua prestação ao público, seja esta pessoa estatal, autárquica fundacional, empresarial, paraestatal ou particular. Considera-se serviço em execução direta sempre que o encarregado de seu oferecimento ao público o realiza pessoalmente, ou por seus órgãos, ou por seus prepostos (não por terceiros contratados). (...)”*





*“Execução indireta do serviço. É a que o responsável pela sua prestação aos usuários comete a terceiros para realizá-los nas condições regulamentares. Serviço próprio ou delegado, feito por outrem, é execução indireta. (...) Mas o que se deseja acentuar é que a execução indireta é meio de realização do serviço (...).*

E, finalizando com precisão o renomado jurista conclui:

*“Há delegação quando o Estado transfere, por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o delegado o preste ao público em seu nome e por sua conta e risco (...).”*

Elucidada a questão, vale trazer à tona o artigo 175, *caput*, da Constituição Federal:

*“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”*

Portanto, **resta claro que o melhor modelo para a operação das loterias do estado de São Paulo é a concessão, regida pela Lei Federal n.º 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995** (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no artigo 175, da Constituição Federal, e dá outras providências) e legislação correlata, consiste no contrato pelo qual um determinado ente da federação delega a uma pessoa jurídica, de direito público ou privado, a execução remunerada de serviço público, para que esta o explore por sua conta e risco, por prazo e condições contratualmente determinados.

A Lei 14.133/2021, que recentemente alterou as Leis 8987/95 e 9.074/95, define:





II - Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Para celebrar um contrato de concessão, pode-se adotar (a) o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado (artigo 2, inciso I, da Lei Federal n.º 9.648/98), ou (b) o maior valor oferecido à Administração Pública em pagamento de ônus da outorga (artigo 2, inciso II, do mesmo diploma legal).

Como a Lei Federal n.º 8.987/95 e as demais que a alteraram são silentes quanto ao prazo máximo de duração das concessões, importante destacar que os termos fixados no artigo 57, *caput* e inciso II, ambos da Lei Federal n.º 8.666/93, não se aplicam a esta modalidade de contratação. **Portanto, nossa sugestão é que o contrato seja firmado pelo prazo de 20 (vinte) anos, período esse que apresentou a melhor modelagem econômica para as concessionárias e para a LOTESP.**

Projetos desta natureza, em função dos investimentos requeridos e da qualificação necessária dos operadores, não comportam modelos de delegação através de instrumentos jurídicos precários, em função da insegurança jurídica e econômica da operação. Concessões de longo prazo são a tônica das melhores operações mundiais, pois atraem os melhores players internacionais a participarem do certame.

Segurança jurídica é a tônica de uma operação bem estruturada de loteria de longo prazo. A insegurança jurídica só atrai aventureiros com visão de curto prazo, que são nocivos para a construção da credibilidade necessária para um produto lotérico perene. O “vamos ganhar dinheiro enquanto cabe”



é altamente pernicioso e certamente ocorrerá se a LOTESP optar por tempo curto de concessão ou credenciamento ilimitado de concessionárias.

As principais características da concessão são: (a) a adoção de tarifa (ou preço) compatível com a amortização dos investimentos a serem executados pela concessionária, e (b) a prestação do serviço público pela concessionária, por sua conta e risco, garantindo-se parâmetros mínimos de qualidade no serviço prestado.

**O projeto aqui proposto se caracteriza pela ausência de qualquer tipo de aporte ou subvenção do poder público**, ficando a(s) concessionária(s) responsável(eis) não somente pela viabilização total do projeto, como, também, pela obrigação de pagamento à Administração Pública de ônus referente à outorga fixa da concessão e variável em função da aplicação dos percentuais sobre o GGR (Gross Gaming Revenue) de cada modalidade que é o resultado da equação referente à venda total de apostas, deduzido o pagamento dos prêmios (payout) e os tributos incidentes sobre a premiação.

Cabe lembrar que o serviço de loteria, apesar de ser de utilidade pública, não é essencial para a população (não sendo, portanto, imposto a ela pela administração pública). Por isso, a concessionária que for declarada vencedora do processo licitatório receberá do apostador determinado preço, tal preço poderá ser fixado livremente por ela, sem a necessidade de intervenção/controlado estatal.

Discorreremos ainda nesse estudo sobre a importância da liberdade para que a concessionária tenha autonomia para tomar as decisões necessárias para administrar o seu negócio, incluindo layout dos bilhetes, mecânicas dos produtos, payout adequado, entre outros.



Um excesso de intervenção do Estado poderá causar um engessamento que poderá comprometer, substancialmente, o resultado da operação.

Ou seja, como o serviço público não é considerado essencial, a concessionária pode estipular o valor de bilhete que entender pertinente para amortizar os seus investimentos e extrair a sua remuneração, sem prejudicar o apostador na hipótese de preço elevado (que, neste caso, poderá optar por fazer ou não a aposta). Por isso não faz sentido estipular o valor de tarifa como critério de seleção da concessionária.

Por fim, o maior valor de ônus da outorga é o sugerido como o melhor critério de seleção de proposta, considerado ônus da outorga o somatório do ônus da outorga fixa devida ao longo do contrato mais o percentual de outorga variável incidente sobre o GGR de cada modalidade lotérica.

Na proposta de Edital, Projeto Básico e Contrato de Concessão - anexos a este estudo - serão abordados todos os requisitos de habilitação técnica e econômico-financeira, condições estabelecidas, responsabilidades da concessionária e da LOTESP, critérios para participação de consórcios e julgamento da licitação, sanções em caso de infrações, garantias, hipóteses de rescisão etc.

## **2.6. Modalidade de Licitação**

A licitação será na modalidade de concorrência, nos termos do artigo 179, inciso II da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021 e do tipo maior oferta, consubstanciada no maior ônus de outorga a ser pago ao poder



concedente pelo objeto da concessão, nos termos do artigo 2, inciso II da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

Para fins de definição da maior outorga será considerado o total do ônus da outorga, incluindo o ônus da outorga fixa e o ônus da outorga variável, sendo declarado vencedor o licitante que ofertar uma proposta que contemple a maior outorga destinada à LOTESP ao longo de todo o prazo contratual.

Os estudos técnicos sob os aspectos econômico e financeiro, que veremos em caderno específico deste estudo, indicaram que o prazo de vigência do contrato de concessão deverá ser de 20 (vinte) anos, podendo ser prorrogado por igual período caso os valores de ônus de outorga variável previstos sejam atingidos pela concessionária e, também, caso todas as cláusulas contratuais tenham sido cumpridas regularmente.

Em caso de prorrogação, os valores de ônus de outorga fixa serão corrigidos pelo mesmo percentual de variação dos dois últimos anos de contrato, durante os 20 anos seguintes.

Abordaremos com detalhes, em cadernos posteriores, como serão realizados os processos licitatórios, considerado o modelo proposto que prevê a exclusividade de modalidades e/ou territorialidade entre as concessionárias, além de definir livre concorrência entre os operadores em algumas modalidades.



## 2.7. – Bens reversíveis

Na modelagem efetuada nesse estudo não há previsão de bens reversíveis e/ou bens vinculados à concessão, cabendo à concessionária comprar, vender e gerir com total liberdade os ativos que julgar adequados à execução do objeto contratual. Desta forma, ao encerramento do prazo contratual não haverá reversão de bens ao poder concedente.

A concessionária, porém, deverá disponibilizar ao poder concedente a relação completa dos usuários, respeitados os limites estabelecidos pela LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados.



### 3. Incidência Tributária

Além da tributação do imposto de renda incidente sobre os prêmios, que deverá ser recolhido mensalmente pela concessionária aos cofres públicos, segundo as instruções da LOTESP e atendendo a legislação apropriada, a incidência de tributação das concessionárias seguirá o padrão de tributação das empresas nacionais de prestação de serviços.

O imposto de renda incidente sobre prêmios no Brasil é 30% (trinta por cento) quando a premiação é paga em dinheiro e 20% (vinte por cento) quando os prêmios forem pagos em bens ou serviços, percentual sobre o valor de aquisição do bem ou serviço.

Outro fato relevante é que os prêmios em dinheiro de valor igual ou inferior à faixa de isenção para as pessoas físicas, atualmente no valor de R\$ 1.903,98 (um mil, novecentos e três reais e noventa e oito centavos) são isentos de retenção de IR. Tal dispositivo não se aplica se o prêmio for pago em bens ou serviços, que são tributados em qualquer valor. Cabe ressaltar que atualmente tramita no Congresso Federal a reforma tributária que, se aprovada, elevará tal valor para R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

Quanto à carga tributária incidente sobre a receita da concessionária reside um fator muito importante no modelo de concessão que é o conceito da Receita bruta da concessionária, ou seja, o valor efetivamente recebido por ela para fazer frente às suas despesas e para obtenção de lucro.

Portanto, esse cálculo é efetuado mediante a equação composta pelo valor total das vendas deduzidos os prêmios pagos, o IR sobre esses prêmios, e o ônus da outorga paga ao poder concedente, tanto fixa quanto variável.



Após feitas as deduções acima descritas, obtém-se a Receita Bruta da Concessionária, base para emissão dos documentos fiscais para a LOTESP e que será a base de cálculo dos tributos, tais como ISS, PIS, COFINS e, em caso de lucro, do IRPJ e a CSLL, de acordo com o regime de tributação escolhido por cada concessionária (lucro real, lucro presumido, simples nacional, entre outros permitidos).

Pelas características e volumes atingidos com a operação, provavelmente, o regime mais adequado será o de lucro real, mas cada concessionária deverá fazer a escolha de seu regime de tributação.

Todos os business plans apresentados no estudo contemplaram todas as deduções legalmente permitidas, incluindo os insumos obrigatórios para execução do objeto contratual, tal como custos de impressão dos bilhetes físicos, despesas de marketing e propaganda obrigatórias para que os resultados sejam atingidos, comissão de ponto de venda, entre outros, e com tributos calculados sob o regime de lucro real, além das depreciações autorizadas pela legislação.

A tributação incidente sobre a comissão dos pontos de venda é uma obrigação individual de cada estabelecimento ou pessoa física envolvida. Ainda neste estudo abordaremos com detalhes uma sugestão para que a LOTESP estabeleça como obrigação que os pontos de venda tenham algum tipo de formalização como pessoa jurídica, pessoa física que possua autorização legal para vender os produtos em algum estabelecimento ou como microempreendedor individual – MEI. Nossa sugestão é que uma pessoa física que deseje vender o produto e que não tenha autorização formal para fazê-lo que seja orientada a virar MEI.



Este é um dispositivo para que a LOTESP não estimule entre suas concessionárias a utilização de mão de obra informal ou aviltamento do profissional envolvido no processo de venda de seus produtos.

O papel social das loterias deve ser levado em consideração pela Administração Pública e a utilização de mão de obra informal deve ser coibida. O Estado não pode ser indutor da informalidade.

Para fins da elaboração do Business Plan, foi adotado o percentual de ISS a ordem de 5% (cinco por cento). Porém, é possível que a concessionária opte por instalar sua sede e/ou filial em um município que pratique um percentual menor de ISS. Outro fator importante é que foi considerada a retenção de ISS exclusivamente no município da sede da Concessionária (ou das sedes em caso de filial). Em caso de mudança de legislação que venha a obrigar a retenção do ISS em cada município, haverá a necessidade de reequilíbrio econômico/financeiro do contrato, tendo em vista o aumento de custos das concessionárias para cumprir as obrigações tributárias decorrentes, especialmente com o controle e emissão de guias em todos os municípios onde vier a atuar.





## **4. Programa de Compliance, Governança e Jogo Responsável**

### **4.1. Compliance**

A(s) concessionária(s) deverá(ão) ter em seu quadro de pessoal pelo menos uma pessoa que seja responsável pela implantação e manutenção de um programa de governança corporativa e de integridade (compliance), consistindo no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública.

### **4.2. Programa de Jogo Responsável**

A concessionária deverá ter em seu quadro de pessoal pelo menos uma pessoa que seja responsável pelas políticas de jogo responsável dentre as quais a execução de mecanismo de autoexclusão, proibição de jogos para menores de 18 anos, além de constante interação com a LOTESP para controle e execução das políticas públicas de assistência a apostadores e suas famílias, em conjunto com a área de saúde do Estado.



## 5. A LOTESP como órgão regulador e sua vinculação

Como uma importante fonte de receitas para a aplicação em programas assistenciais em prol dos paulistas mais carentes, a LOTESP precisa ter uma situação jurídica bem definida.

Para tanto, sugerimos que a LOTESP seja criada através de Decreto que regulamentará a Lei Estadual nº 17.386, de 14 de julho de 2021, contemplando:

- 1) As modalidades lotéricas que serão exploradas no Estado de São Paulo, de acordo com a Lei Federal 13.756/18, amparado na decisão do STF na votação das ADPFs 492 e 493;
- 2) A vinculação da LOTESP a uma secretaria de Governo – recomendamos que seja Casa Civil ou SEFAZ;
- 3) A definição de payouts mínimos que deverão ser obedecidos pelas concessionárias na elaboração dos produtos;
- 4) Destinação dos recursos arrecadados com os ônus de outorga fixa e variável pela LOTESP.
- 5) Definição que apenas sites, aplicativos ou qualquer outro tipo de tecnologia de captação de apostas homologados na LOTESP, ou que obtenham autorização federal, poderão explorar qualquer tipo de apostas no território de São Paulo;

Com relação aos payouts vale, mais uma vez, ressaltar que deverá ser garantida às concessionárias a liberdade da definição do payout que julgarem adequado para fazer frente à concorrência entre os próprios operadores e, principalmente, com os produtos concorrentes (Loterias Caixa, títulos de



capitalização, apostas esportivas autorizadas a nível federal, Lotex caso tenha a sua concessão concluída, jogos não regulados, entre outros). A legislação deverá se limitar a estabelecer o mínimo de payout a ser adotado em cada modalidade e tipo de exploração.

Na avaliação econômica apresentaremos 3 tipos de payout diferentes (mínimo, mercado com concorrência e mercado sem concorrência). Mas todos os estudos econômicos do projeto foram apresentados no modelo COM CONCORRÊNCIA.

Mais uma vez abordamos este tema fundamental para a análise de um projeto de loteria de longo prazo. Os estudos devem ser baseados em payouts que seguem as melhores práticas adotadas internacionalmente para garantir a competitividade ao longo dos 20 anos de contrato.

Utilizar nos estudos um payout baixo poderá tornar os resultados aparentemente mais atrativos, mas infactíveis a longo prazo, pela falta de ferramenta competitiva para brigar pela preferência dos apostadores.

**Sem parecer redundante afirmamos: Payout baixo só funciona em um mercado monopolista, onde não há necessidade de brigar pela preferência dos apostadores com outros players.**

Com relação aos repasses sociais que tratam o Artigo 15 Lei Estadual nº 17.386, de 14 de julho de 2021, sugerimos, como referência a ser seguida, que seja adotado o modelo praticado pela LOTERJ – Loteria do Estado do Rio de Janeiro – que através da lei 138/75 destina 70% do seu lucro líquido para obras sociais, ficando com os 30% restantes para formação de um fundo de reserva para suportar sua operação e para novos investimentos. Deduzidas todas as despesas de custeio da LOTESP dos valores arrecadados haverá uma retenção de 30% (trinta por cento) sendo os 70% (setenta por cento) restantes



repassados às áreas sociais prioritárias para o recebimento de recursos de assistência social.

**Art. 1º** - O art. 14 do decreto-Lei nº 138, de 23 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 14 - Os lucros líquidos apurados pela LOTERJ em cada exercício, após descontado o percentual de 30% (trinta por cento) que constituirá Fundo de Reserva da autarquia, serão aplicados no exercício subsequente para fins de assistência hospitalar e escolar, de interesses social, esportivo, educacional e cultural, conforme individualização a ser estabelecida anualmente em ato de Poder Executivo.*



#### Obras Sociais



Não é por acaso que a Loterj, Loteria do Estado do Rio de Janeiro, é uma autarquia possuidora de muita credibilidade no mercado de loterias do país. Com 70% do lucro líquido arrecadado da venda de seus produtos lotéricos, como a Família Raspa Rio, Rio de Prêmios e Tripla Chance, a Loterj apoia projetos e ações direcionadas à sociedade.

Desde 2007 a Loterj destinou mais de R\$ 90 milhões em projetos e doações. Com todo o estado do Rio de Janeiro atendido, a autarquia beneficiou mais de 300 instituições e prefeituras.

A LOTERJ atua na recuperação de dependentes químicos, na ressocialização de crianças em riscos sociais, no estímulo ao esporte, na inclusão social de deficientes físicos, entre diversas





### 5.1. A LOTESP como órgão de controle

Um dos pilares fundamentais em uma operação de loterias é a capacidade do órgão regulador de efetuar auditorias e controles nas atividades das concessionárias.

Dos modelos aplicados nos principais mercados mundiais foram identificados os seguintes aspectos mínimos necessários para garantir a fiscalização das atividades da concessionária privada:

- Criação de departamentos específico dentro da Administração Pública, com o objetivo de garantir o acompanhamento e o controle do desempenho das concessionárias. Dentre os instrumentos de controle, pode-se destacar:
  1. Execução e publicação de relatórios de pesquisa independentes que garantam autonomia nas operações e aleatoriedade do jogo;
  2. Revisão e aprovação dos procedimentos definidos pelo operador privado para cada jogo, como, por exemplo, o resgate dos prêmios;
  3. Execução de auditoria para a revisão dos processos de impressão, distribuição e armazenagem dos bilhetes de loteria físicos, garantindo a legitimidade dos jogos;
  4. Verificação independente dos sistemas, plataformas e demais componentes tecnológicos do operador privado para confirmar processos, relatórios e informação financeira e operacional;
  5. Atuar na linha da legislação anticorrupção exigindo o cumprimento do programa de compliance das concessionárias.

- De acordo com o Art. 29 da Lei nº 8.798/95 compete ao poder concedente:
  1. Poder de regulamentação das atividades concedidas;
  2. Poder de fiscalização, que o autoriza a acompanhar diretamente as atividades desenvolvidas pelo concessionário;
  3. Poder de alteração unilateral das cláusulas regulamentares, isto é, concernentes às condições do funcionamento, organização do serviço e desfrute pelos usuários.
  4. Poder de intervir na administração do concessionário;
  5. Poder de impor sanções ao concessionário inadimplente;
  6. Poder de extinguir a concessão antes de findo o prazo inicialmente estatuído, sempre que o interesse público o aconselhar.
  7. Extinguir a concessão nos casos nela previstos (art. 29, IV) e, no art. 35, enumera os casos de extinção da concessão.
    - a) Encampação - é o encerramento da concessão, por ato unilateral da concedente, durante o transcurso do prazo inicialmente fixado, por motivo de conveniência e oportunidade administrativa, sem que o concessionário tenha causado o ato extintivo, sendo cabível indenização definida por força de lei.
    - b) Caducidade - encerramento da concessão por decreto do concedente antes da conclusão do prazo previsto, em razão de inadimplência do concessionário pela inexecução total ou parcial do contrato, dando margem à aplicação de sanções ou declaração de caducidade.



c) Anulação da concessão - quando for detectado vício jurídico. Não havendo má-fé do concessionário, será devida indenização pelas despesas e investimentos efetuados.



## 6. Riscos relacionados ao projeto

Todo projeto envolve riscos, mas a capacidade de previsibilidade da ocorrência desses riscos permite que sejam definidas ações para mitigação, bem como um acompanhamento do poder concedente é crucial. Pela importância do tema, trataremos dele isoladamente no Caderno V, mas já introduziremos o assunto nas próximas páginas.

### 6.1. Escolha da Modelagem

A tomada de decisão da equipe que analisa as propostas dessa PMI é fundamental para a garantia da operacionalidade do projeto. Devem ser observadas muitas variáveis para a definição do melhor modelo para o Estado de São Paulo.

Demonstraremos, ao longo do estudo, a viabilidade técnica, operacional, econômica, financeira e jurídica da adoção do modelo multiplayer com mais de uma concessionária, e exclusividade em algumas modalidades e limites territoriais para permitir a escala necessária para redução de custos e viabilização operacional. Procurou-se garantir um princípio básico que leva à eficiência, que é estabelecer um nível de competitividade entre os vários players, mas tudo com bases sólidas de atuação que também garanta a rentabilidade.

Mostraremos que a adoção de um modelo exclusivo, com todas as operações concedidas a apenas uma concessionária é equivocada pois traz riscos muito sérios associados. O processo de concessão da LOTEX, que





trataremos mais à frente, é um caso clássico das mazelas que a concessão exclusiva pode causar.

Já um modelo multiplayer sem limitação, como recentemente proposto pelo Estado do Maranhão, também não é adequado em função da imprevisibilidade necessária para que os grandes players se interessem pela operação. Como desenvolver um business plan quando não se conhece o total esperado para o mercado consumidor em função de concorrência desmedida e incerta?

A concessão NÃO EXCLUSIVA, ou com EXCLUSIVIDADE PARCIAL, para as operações regionais garantirá o interesse das concessionárias em atingir 100% dos municípios do Estado, gerando renda e empregos em todos os cantos do Estado.

**A exclusividade para apenas uma concessionária fará com que haja um natural privilégio para os 9 municípios que representam 51% do PIB paulista, em detrimento dos outros 636 municípios que representam os 49% restantes.**

	Município [-]	População 2020	%	18 +	Acumulado	IDHM [2010]	PIB	%	Acumulado	PIB per capita - R\$ [2018]
1	São Paulo	11.871.391	26,6%	9.161.448	26,6%	0,805	R\$ 727.566.625.787	32,1%	32,1%	R\$ 58.692
2	Osasco	671.723	1,5%	518.385	28,1%	0,776	R\$ 77.112.335.908	3,4%	35,5%	R\$ 109.936
3	Guarulhos	1.345.206	3,0%	1.038.129	31,1%	0,763	R\$ 63.067.529.804	2,8%	38,3%	R\$ 44.898
4	Campinas	1.171.433	2,6%	904.024	33,7%	0,805	R\$ 62.895.715.053	2,8%	41,1%	R\$ 51.417
5	Barueri	267.859	0,6%	206.713	34,3%	0,786	R\$ 52.131.883.230	2,3%	43,4%	R\$ 186.382
6	São Bernardo do Campo	813.882	1,8%	628.093	36,1%	0,805	R\$ 51.578.198.657	2,3%	45,6%	R\$ 60.689
7	Jundiaí	408.855	0,9%	315.523	37,0%	0,822	R\$ 44.908.289.353	2,0%	47,6%	R\$ 105.188
8	São José dos Campos	706.085	1,6%	544.904	38,6%	0,807	R\$ 40.996.780.646	1,8%	49,4%	R\$ 55.603
9	Sorocaba	665.881	1,5%	513.877	40,1%	0,798	R\$ 36.274.656.825	1,6%	51,0%	R\$ 52.169

A regionalização que iremos propor, aliada à exclusividade parcial de algumas modalidades e imposição de limites territoriais formam um tripé que garantirá que as oportunidades chegarão a todos os paulistas, sem privilégios e concentrações operacionais para aumentar a rentabilidade das concessionárias.



Um modelo de centralização pode parecer agregador de interesse de grandes players, mas é um desastre quando se pensa em aspectos sociais importantes, como geração de renda e oportunidade para todos. Grandes corporações geralmente não têm uma visão da necessidade da cobertura regional ampla e irrestrita, pois sempre irão priorizar o retorno dos seus investimentos em primeiro plano.

As premissas que apresentaremos farão que todas as concessionárias SE OBRIGUEM a atender 100% (cem por cento) dos municípios no prazo definido pela LOTESP.

## **6.2. Demanda mal dimensionada, para mais ou para menos, e concorrência**

Apesar da análise apurada de vários fatores econômicos e sociais, e a experiência da equipe que realizou este estudo, as projeções de demanda podem não se confirmar, em função de algumas variáveis que podem, ou não, ser administradas pela LOTESP ou pela Concessionária, dentre as quais se destacam:

- a) PIB apresentar uma evolução incompatível com as projeções utilizadas;
- b) Crescimento populacional desproporcional ao previsto;
- c) Inflação em patamar diverso do que foi projetado;



Todos os fatores acima fogem ao controle das partes envolvidas no processo. Já os itens abaixo são fatores que podem ser geridos pela LOTESP e/ou pela Concessionária.

- a) Problema na demanda por ineficiência dos produtos em relação ao mercado formal concorrente – Concessionária pode utilizar ferramentas como pesquisas de mercado, ajustes de payout e lançamento de novos produtos.
- b) Novos entrantes no mercado formal concorrente, em função de alterações no cenário nacional de apostas, administrado pela Caixa, Secap, Títulos de Capitalização ou outros players formalmente autorizados – Otimização dos produtos e intensificação das campanhas de divulgação dos produtos;
- c) Projeções da demanda subdimensionadas, acarretando falta de produtos e consequente desabastecimento dos pontos de venda - esta hipótese é menos provável, em função da grande quantidade de produtos operados através de bilhete não físico, que apresenta uma capacidade de reação rápida;
- d) Falta de demanda em função da coexistência do jogo não regulado – aqui cabe a divisão das responsabilidades de ação entre:
  - d.1) Concessionária – otimizar os produtos, ajustar os payouts e aumentar as ações de divulgação;
  - d.2) LOTESP – estabelecer políticas públicas e de segurança para coibir os jogos não regulados em território estadual, inclusive adotando ações ativas de tecnologia para bloquear sites que realizem apostas não regulamentadas em território paulista.



Este tema é crucial para o sucesso da modelagem proposta. Por isto, discorreremos sobre os principais players, formais e informais, que estabelecerão concorrência com os jogos regulados do Estado de São Paulo.

- 1) Loterias Caixa – Produtos tradicionais e administrados pela Caixa em todo o país, gerando interesse pela arrecadação unificada, possibilitando premiação atrativa – O combate deve vir mediante a criação de produtos com frequência alta de sorteio, com premiação pulverizada e comunicação que a distribuição dos prêmios é local (é só para o povo Paulista). Estímulo a convênio interoperadores locais e interestaduais no sentido de criar produtos em pool, similares ao Powerball americano, ou Euromillions em território Europeu pode proporcionar prêmios milionários e atrativos de uma forma mais consistente do que a centralização da operação em um único operador. Um fator importante no elevado crescimento de apostas que as Loterias Caixa vêm apresentando é o fato de terem possibilitado apostas virtuais, através de site e App, fato sem volta pela mudança que o acesso digital vem encontrando no seio da sociedade.
- 2) Títulos e Capitalização – Produtos operados por empresas especializadas e tradicionais no mercado (Capemisa, Aplub, Aplicap e Kovr – antiga Investcap). Caracterizam-se por produtos dinâmicos, com sorteios semanais e transmitidos através de programa de TV. Muito tradicionais e consolidados em campanhas publicitárias fortes, por muitos anos os TC's deverão ser combatidos com o reforço de comunicação com a aplicação dos recursos arrecadados pelos produtos LOTESP em solo paulista. “Você vê o dinheiro chegando a quem



precisa”, além da possibilidade de operar com produtos com payout mais atrativos. Limitação de payout de TC da ordem de 45% (no máximo);

- 3) Apostas Esportivas Virtuais – realizadas através de uma infinidade de sites, alguns legalizados através de autorizações de outros países (Malta, Gibraltar, Ilhas Virgens e Uruguai são os expoentes). Nos últimos tempos houve uma proliferação de oferta de apostas esportivas através do meio virtual, inclusive com 95% dos clubes da série A do Campeonato Brasileiro de Futebol já terem patrocínio de uma empresa que explora apostas – A ação mais importante que a LOTESP deve executar é contratar empresa especializada para monitoramento de IP (internet protocol) não autorizados a operar no estado, e gestão junto aos órgãos competentes para que eles deixem de operar.



Empresas como a **Cyan** prestam serviços de monitoramento de IPs (Internet Protocol) que permitem que apenas sites autorizados a operar funcionem no território da contratante, desempenhando, entre outros serviços:

### 3. Visão geral da solução de bloqueio de jogo

O Cyan pode fornecer uma solução para bloquear sites/domínios de jogo que oferecem apostas em todo o mundo, de modo que somente os sites de jogo de contribuintes locais serão autorizados a operar no Brasil.

A solução que recomendamos é a distribuição a todos os ISPs brasileiros de domínios da lista negra que fornecem serviços de jogo, para que cada ISP possa receber diariamente um arquivo compatível com seu DNS para bloquear os domínios não permitidos.

#### 4. Coordenação com o governo brasileiro

Para estar legal e tecnicamente apto a fornecer esta solução, há alguns pré-requisitos:

1. O governo/regulador brasileiro deve indicar por lei que o acesso a sites de jogos on-line que não pagam impostos deve ser bloqueado por todos os ISPs brasileiros.
2. O governo/regulador brasileiro deve fornecer uma lista de sites de jogos, ou sites permitidos legalmente, que são registrados para serem acessados na região brasileira.
3. Cyan pode então fornecer arquivos da lista negra ao ISP brasileiro para bloquear o conteúdo não permitido.
4. Todo ISP deve bloquear estes domínios.

Fica claro que, por ser uma ação restritiva, a adoção deve ser estabelecida no Decreto que irá regulamentar a operação e só pode ser contratada por órgão regulador governamental, para evitar que possa haver algum desvio de função de limitação concorrencial, caso seja contratado por empresa privada interessada.

A citação a esta empresa é apenas uma referência de como a tecnologia pode ser utilizada a serviço do controle da operação, ficando a LOTESP livre para licitar a contratação do serviço de acordo com suas práticas legais.

- 4) Apostas Esportivas Físicas – também muito tradicionais em todo o território nacional, as apostas esportivas em lojas físicas e pontos de venda tradicionais não regulamentados devem ser combatidas pela concessionária com produtos mais atrativos e pela LOTESP, através de ações junto aos órgãos de segurança para coibir tal ocorrência;
- 5) Jogo do Bicho – tradicional jogo muito arraigado na cultura nacional, há mais de 100 anos é explorado em território paulista por meio físico, através de lojas próprias, e por meio virtual (sites, app, etc). A modernização do produto, que trocou o velho talão físico por apostas realizadas em equipamentos ligados a centrais de apuração, online e



realtime, fazem com que seja muito importante que o estado se posicione a respeito.

O combate ao jogo não regulamentado, através de estratégias de produto que enfraqueçam suas posições e adoção de políticas de segurança pública, é mais uma clara demonstração da importância da pulverização da operação em várias concessionárias que terão maior agilidade para tomar as decisões necessárias para um enfrentamento concorrencial.

Para elucidar o tema, trazemos uma síntese da reportagem do renomado site BNL – Boletim de Novidades Lotéricas, sob a responsabilidade do competente jornalista e Presidente do Instituto Brasileiro do Jogo Legal, Magnho José, tratando do processo de legalização dos jogos em um país vizinho, o Peru, para demonstrar que existem referências internacionais (dentro de nossa realidade) que podem funcionar aqui. Já adoção de benchmarks internacionais com características muito diferentes pode gerar uma situação de administração complexa.

*ESPECIAL: Jogo no Peru é um modelo a ser observado pelo Brasil - DESTAQUE | 23.02.18*

*A Direccion General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas do Ministério do Comercio Exterior e Turismo do Peru – MINCETUR é responsável pela operação de jogos no Peru*

*Com frequência citamos o Peru como um modelo de sucesso na transição do jogo não regulado para um importante mercado na América Latina. A reportagem do BNL aproveitou o período do Carnaval para observar, experimentar e **conhecer como o governo peruano transformou, em cinco anos, o setor de jogos em uma significativa fonte de receita para investimentos sociais, além de importante instrumento de geração de empregos.** Há cinco anos, o país registrava milhares de tragamonedas (slots-machines) ou vídeos-slots operando na ilegalidade ou na zona cinzenta.*

*Inicialmente, cabe destacar o importante papel desenvolvido pelo diretor da Direccion General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas do Ministério do Comercio Exterior e Turismo do Peru – MINCETUR, Manuel San Román Benavente, que foi mantido no cargo de Diretor de Jogos mesmo*



*depois da passagem de três diferentes presidentes de República. Todos os operadores destacam que a atuação do dirigente foi fundamental para a implantação do marco regulatório do jogo no Peru.*

#### **MINCETUR**

...

*Naquela oportunidade, San Román informou que seriam necessários no mínimo cinco anos para melhorar o cenário da informalidade. **Inicialmente, foi criada uma regulamentação para a operação dos jogos de azar, para depois editar regras de punição para aqueles que não se enquadravam nas normativas do governo.** A Comissão de Jogos do Peru pode requerer apoio policial para fechar salas clandestinas e apreender equipamentos ilegais, além do direito de destruí-los. Desde 2006, que operar jogos ilegais no Peru é crime punido com dois anos de detenção e, em caso de reincidência, a pena é duplicada.*

*Manuel San Román destacou as principais medidas adotadas no Peru na luta contra o jogo clandestino.*

*Elas podem ser descritas como os sete mandamentos do jogo legal:*

***Regular antes de proibir.***

***A proibição leva ao jogo clandestino.***

***O jogo clandestino leva a corrupção.***

***Jogo é atividade sensível que requer transparência.***

***Política de portas abertas com os operadores.***

***Não se pode regular fora da realidade.***

***Publicação prévia das normas para críticas e comentários.***

***Controle online***

*O Cassino Atlantic City é o maior de Lima com cerca de 800 vídeos-slots e 10 mesas de pano verde. Com uma população de 33 milhões de habitantes, sendo 10 mi na Capital, o Peru conta atualmente com 17 cassinos (14 em Lima), cerca de 700 salas de jogos, que abrigam a operação de cerca de 85 mil vídeos-slots conectadas ao servidor central instalado na Diretoria de Jogos do MINICETUR. O sistema de controle de interconexão online das máquinas, através de sistemas SAS, fornecida a nível mundial por aproximadamente 30 empresas, garante ao governo total controle deste setor.*

...

#### **Apostas esportivas**

*Mesmo não existindo uma legislação específica, cerca de 200 lojas de apostas esportivas operam atualmente no país, pois esta modalidade não é proibida e não tem lei. Mas o MINICETUR já está produzindo uma legislação específica para esta modalidade, juntamente para o jogo online. Segundo*





*o BNL apurou, as empresas utilizam alvará municipal para operar esta modalidade, não pagam imposto sobre o jogo e recolhem apenas os tributos normais de uma empresa prestadora de serviços.*

#### ***Mercado aberto com credenciamento e licença***

*Na porta das casas de jogos é possível conferir o aviso: Jogar em excesso causa ludopatia” e o número do registro da Diretoria de Jogos da MINCETUR*

*Como o mercado é totalmente aberto e com licença concedida através de sistema de credenciamento, qualquer empresário pode abrir uma sala de jogos ou um cassino. Para obter uma licença de cassino é necessário estar vinculado a um hotel cinco estrelas na capital ou três estrelas nas províncias (semelhante aos estados no Brasil), além de várias outras exigências, inclusive com distância mínima de escolas e igrejas. Para operar uma sala de jogos é necessário estar vinculado a um restaurante cinco ‘Tenedor’ (garfos). Não existe limite para instalação de máquinas de vídeo-slots e, nem tampouco, para salas de jogos e cassinos. Em média, são abertas apenas 10 casas ao ano, sendo que o maior registro é de expansão das atuais salas em operação.*

*Devido as rígidas regras impostas pela Defesa Civil do Peru devido aos terremotos, a quantidade de máquinas a serem instaladas em uma casa poderá sofrer interferência direta deste órgão.*

#### ***Proibida a troca de endereços***

*Uma das formas encontradas para limitar o mercado é o fato da autorização das antigas salas de jogos estarem vinculadas a razão social e ao endereço. A normativa proíbe que as antigas unidades troquem de endereço, pois significa a perda da licença.*

#### ***Grandes presentes no Peru***

*A maioria dos grandes fabricantes de máquinas de vídeo-slots operam atualmente no Peru, com destaque para a Novomatic, IGT, Aristocrat, Scientific Games, Ballys, Mercur, entre outras, inclusive a brasileira RCT Gaming sob o comando do empresário Peterson Baungartner.*

*Os fabricantes de máquinas também são obrigados a ter licenças de fabricante, montador e importador junto ao MINCETUR e a necessidade de certificar seus jogos (software e gabinetes) em empresas certificadoras credenciadas junto a Direccion General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas.*



### ***Duras penalidades***

*Para garantir a seriedade do mercado, as penas são de US\$ 10 mil na primeira irregularidade, US\$ 100 mil na segunda e a perda da licença na terceira infração. Caso uma máquina fique inoperante ou offline, a sala de jogos deverá informar ao MINCETUR através de formulário próprio no site da entidade, justificando o motivo da paralização. As trocas de equipamentos também devem ser informadas ao governo, que emitirá autorização em até 15 dias para realização do procedimento. As máquinas devem estar 24 horas conectadas online com o servidor do governo, que acompanha as apostas e os contadores de entradas das apostas em cada equipamento instalado em cassinos e salas de jogos.*

### ***Filmagem das casas***

*La Hacienda é uma das 700 salas de jogos, que abrigam cerca de 85 mil vídeos-slots conectadas ao servidor central instalado na Diretoria de Jogos do MINCETUR*

*Uma importante medida para garantir o controle sobre o vencedor dos prêmios é a obrigação de filmagem e arquivo das imagens captadas em todos os ambientes dos cassinos e das salas de jogos. O procedimento serve para evitar lavagem de dinheiro, pois será possível conferir através destas imagens se o ganhador estava mesmo presente no cassino ou na sala de jogos no momento que ganhou o prêmio reclamado. Caso uma câmera tenha problemas ou necessite de manutenção também será necessária a notificação no site do MINCETUR.*

### ***Visita as salas e cassinos***

*Durante a visita da reportagem do BNL aos cassinos e salas de jogos constatamos a seriedade das operações e os cuidados com os apostadores. Um dos exemplos são os avisos com esclarecimentos em vários locais das salas de jogos, como na entrada, caixas e banheiros sobre os riscos do descontrole nas apostas. Na porta do cassino é possível conferir o aviso: "Jogar em excesso causa ludopatia".*

*...*

*A loteria no Peru é vinculada ao Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) através da Sociedade de Beneficência Pública e Conselho de Participação Social do Peru.*

*O mercado de loteria é aberto e qualquer empresa que se interessar pela operação poderá operar, bastando para isto estabelecer parceria com uma entidade beneficente, que fará o credenciamento*



*junto a Sociedade de Beneficência Pública. A normativa estabelece que a porcentagem da loteria para a entidade deverá ser de 8.9% a 5% das vendas brutas geradas pelo jogo da loteria.*

...

<https://bnldata.com.br/jogo-no-peru-e-um-modelo-ser-observado-pelo-brasil/> - 23/02/2018

- 6) LOTEX – Mesmo não concluído o processo de concessão da Lotex, **paralisado em função da desistência do consórcio vencedor**, ele poderá ser retomado a qualquer momento, representando uma concorrência de peso para o operador das loterias instantâneas, seja física ou virtual. Apesar da falta de conclusão do processo, a Lotex trouxe importantes avanços para o cenário das loterias nacionais. A definição da importância da operação privada foi um deles, fato tratado por muitos anos como um estigma intransponível.

**Outro fator muito importante foi a Lotex ter trazido à tona a divisão entre as apostas físicas e virtuais, aquelas realizadas em canal eletrônico.** Aliada à Lei 13.756/18, que define a possibilidade da realização de apostas virtuais em algumas modalidades, a Lotex, através de denso trabalho capitaneado pelo BNDES e pela SECAP, veio para confirmar a importância da modernização dos canais de distribuição dos produtos lotéricos.



Classificação: informação ostensiva  
Unidade Gestora: AEP/DEPROE (classificação conforme OS PRESI nº 001/2015 BNDES).

Resolvem as Partes celebrar o presente Contrato de Concessão (o “Contrato”), de acordo com as seguintes cláusulas e condições:

## 1 Disposições Iniciais

### 1.1 Definições

1.1.1 Para os fins do presente Contrato, e sem prejuízo de outras definições aqui estabelecidas, as seguintes definições aplicam-se às respectivas expressões:

- (i) Anexo: cada um dos documentos anexos ao Contrato.
- (ii) Aposta Física: aquela realizada diretamente pelo Apostador ao adquirir um bilhete impresso.
- (iii) Aposta Virtual: aquela realizada pelo Apostador em canal eletrônico.
- (iv) Apostador: pessoa natural maior de 18 (dezoito) anos que tenha realizado a Aposta Virtual e/ou a Aposta Física.
- (v) Arrecadação total: valor correspondente ao somatório da comercialização de Apostas Físicas e Apostas Virtuais.

7) Tele Sorteios – Modalidade mais recente de sorteios legalmente autorizados para emissoras de Rádio e Televisão ainda não se popularizou no país, mas representa riscos caso venham a cair no gosto popular.

## 6.3. Riscos Financeiros e Operacionais por falta de qualificação técnica

Esses riscos geralmente são relacionados com deficiências no processo de habilitação dos interessados, especialmente por falta de exigências para garantir a saúde econômica/financeira e técnica dos licitantes.

Alguns itens de mitigação de riscos são definidos na própria legislação, tais como:

- a) Exigência de apresentar índice de liquidez;



- b) Exigência de Capital ou Patrimônio Líquido mínimo das licitantes;
- c) Exigência de apresentação de um instrumento de garantia financeira compatíveis com o objeto e o tamanho do projeto;

Além deles, os riscos inerentes ao negócio com falhas operacionais, humanas ou não, podem acarretar problemas que devem ser encarados pelas concessionárias e pela LOTESP, para que não venham a macular a credibilidade e a reputação da instituição e de seus produtos.

A atenção especial para detalhes e para os processos de controle e auditorias realizadas pela LOTESP nas concessionárias são fatores que diminuem os riscos. Mas é necessário ter atenção aos aspectos abaixo:

- a) Tentativa de fraudes por funcionários das partes envolvidas;
- b) Tentativas de fraudes por apostadores;
- c) Tentativas de fraudes por terceiros;
- d) Auditoria constante em sistemas e equipamentos de sorteios (sorteadeiras, bolas, entre outros).

#### **6.4. Risco jurídico**

Até setembro de 2020 os riscos de um empreendimento como este eram significativamente altos, em função da insegurança jurídica que perdurou sobre a atividade de jogos e loterias por incríveis mais de 50 anos.

Porém, com o advento da importante decisão do STF, sobre as ADPFs 492 e 493, que por unanimidade referendou o voto do Ministro relator Gilmar Mendes, tornando clara a extensão dos efeitos da legislação sobre cada ente da federação.



Por isso, modelado um processo de concessão com exclusividade parcial (ou modalidade ou limite territorial) e concorrência livre (também com modalidades e limites territoriais) se mostra o mais apropriado para perfeita execução do objetivo proposto pelo Governo do Estado, que é explorar o setor de loterias legalmente permitidas para gerar recursos a serem utilizados nos setores mais carentes do Estado de São Paulo.

A concentração em apenas um player fará com que haja restrição competitiva, pois, apenas pequenos grupos internacionais poderão se apresentar para operar gerando riscos altos para o Governo do Estado.

A própria paralisação do processo de concessão da Lotex, vencido por um consórcio que reúne as duas maiores empresas do setor no mundo, é um exemplo claro dos riscos da concentração. A negativa do consórcio em firmar o contrato atrasou o processo em pelo menos 2 anos, mesmo que tais empresas reunissem todas as condições técnicas e financeiras para prestação dos serviços.

## 6.5. Matriz de riscos

A Matriz de Riscos abaixo busca consolidar as possibilidades previstas avaliando a probabilidade de elas ocorrerem.

- Concessionária se recusa a assinar o contrato – Risco muito baixo em função do modelo proposto com muitas concessionárias (veremos o modelo completo em outros cadernos).
- Concessionária não cumpre o contrato – Risco baixo, tendo em vista as exigências legais que serão adotadas no Edital e no Contrato, além das

garantias exigidas para firmar o contrato e multas pelo não cumprimento contratual.

- Eleições estaduais interferirem no processo de concessão – Risco moderado por não se conhecer com precisão a realidade da disputa eleitoral pelo Governo do Estado, bem como não conhecer a visão dos postulantes acerca do tema;
- Demanda não compatível com a modelagem – risco baixo tendo em vista que foram adotadas as melhores práticas mundialmente adotadas para a sua realização, ressalvada a questão do combate ao jogo não regulado já tratado nesse estudo;
- Possibilidade de roubo e furto de produtos físicos em mãos da equipe da concessionária – Risco médio - Por ser produto de valor, os bilhetes físicos – especialmente os de Loteria Instantânea – têm uma certa atração, sendo suscetíveis a roubos e furtos. Por isso, cuidados de segurança devem ser tomados pela concessionária e também pelos pontos de venda quanto aos seus estoques.
- Possibilidade de roubo e furto de equipamentos utilizados na operação - Risco Médio – O uso de equipamentos como tablets, celulares e televisores torna a operação possivelmente propensa a ser encarada como sujeita a ações de roubo ou furto, principalmente mediante arrombamento do ponto de venda. Porém, como os equipamentos são comuns e de baixo valor, o risco não é maior do que outros segmentos de varejo que possuem o mesmo nível de equipamentos instalados. A realização de seguro é uma opção que a concessionária deve avaliar, em função de sua conveniência e risco.



- Risco de acidente de trabalho – Risco muito baixo – A operação não expõe a equipe a ambientes perigosos ou insalubres. Por isso é pouco provável qualquer ocorrência relacionada a acidente de trabalho que não os naturais que ocorrem em qualquer empresa do varejo.
- Greve de empregados da Concessionária – Risco baixo – em função das projeções terem utilizado salários compatíveis com o mercado e uma variação anual para dissídio coletivo da ordem de 4% anual é pouco provável a ocorrência de insatisfações que levem à paralisação dos empregados da concessionária.
- Greve de empregados da LOTESP – Risco baixo – A paralisação de funcionário público em função do atraso de salários ou qualquer outro descontentamento não é raro no Brasil, mas, neste caso, não têm o poder de causar impactos severos, visto que as concessionárias têm autonomia para executar suas funções de forma continuada.
- Realização de manifestações que atrasem o lançamento ou encerramento dos jogos, considerando a sua vertente de "dano potencial" caso ocorram no momento onde as apostas estejam encerrando para determinado jogo, especialmente os operados por meio físico, que necessitam recolhimento dos bilhetes. Risco Baixo
- Demora para a aprovação dos produtos a serem lançados – Risco baixo – Tendo em vista que as concessionárias possuem qualificação técnica para desempenharem sua função, o risco da apresentação de produtos fora dos padrões ou inadequados à legislação é improvável. Como a remuneração da LOTESP é vinculada à venda dos produtos, através de



ônus de outorga variável, o estímulo à celeridade das aprovações também é intrínseco.

- Inflação alta que altere substancialmente o preço de insumos fundamentais para o projeto – Risco moderado – Em função das incertezas políticas, econômicas e o cenário social experimentado pelo país, a previsibilidade da inflação ao longo de 20 anos pode ser comprometida. Especialmente com insumos como impressão de bilhetes de loteria instantânea, que possuem oferta restrita em território nacional e merece atenção.
- Aumento das restrições de circulação causadas pela pandemia de Covid-19 – Risco moderado – Com a pandemia ainda não controlada, não são desprezíveis as chances de experimentarmos novas restrições de circulação de pessoas, especialmente nos grandes centros metropolitanos. Para isso, os produtos realizados de forma não presencial têm o poder de manter as operações em funcionamento;
- Novos Players concorrendo pela preferência dos apostadores – Risco Altíssimo – A conclusão do processo de licitação da Lotex e a regulamentação das apostas esportivas a nível nacional são ocorrências com muita probabilidade de se concretizarem ainda no ano de 2022, trazendo novo nível de competitividade com os produtos das concessionárias autorizadas a operar de forma regular no Estado de São Paulo. Por essa razão é fundamental que o processo licitatório aqui tratado venha a ocorrer com a máxima urgência. É muito provável que produtos com payout adequado e lançados anteriormente venham a se consolidar como preferenciais sob a ótica dos apostadores.



- Casos fortuitos ou de força maior causando a paralisação da operação – Risco baixíssimo – São Paulo não é reconhecido como um estado sujeito e com recorrência de ações da natureza (terremotos, furacões, entre outros) que venham a causar problemas estruturais no Estado que inviabilizem a manutenção das atividades.
- Negligência da concessionária que cause perdas financeiras – Risco Baixo – As exigências de qualificação técnica e financeira das licitantes fará com que as vencedoras tenham a capacidade de operar, dentro dos limites de produtos e territoriais previstos em contrato.
- Deficiência da Indústria nacional para atender à demanda por insumos – Risco moderado – Especialmente quanto ao item impressão de bilhetes de loteria instantânea deve-se ter atenção em função da baixa quantidade de empresa qualificadas executando tal serviço atualmente. A opção de importação não pode ser descartada, apesar das condições desfavoráveis em função da taxa de câmbio e dos impostos de importação incidentes, além das questões burocráticas necessárias à internalização dos produtos.
- Ocorrência de incêndio, desmoronamento ou qualquer outro fato que comprometa a segurança da sede da Concessionária – Risco Baixo – Em função da atividade não requerer o trabalho com substâncias perigosas e inflamáveis, a ocorrência de eventos relacionados a incêndios e demais fatos não naturais que comprometam a qualidade do imóvel é improvável.
- Mudanças tributárias que comprometam o equilíbrio econômico/financeiro do contrato – Risco moderado – em função da

crise econômica vivida pelo país, não é improvável que ocorram mudanças substanciais no regime tributário que possam comprometer o equilíbrio contratual. Neste caso o Edital irá prever as condições para o reequilíbrio.

- Endividamento da Concessionária junto à instituição financeira – Risco baixo – Em função da modelagem apresentada priorizar a divisão da operação em vários players, o risco da necessidade de financiamento bancário é baixo, tendo em vista que os valores necessários para CAPEX e OPEX nos primeiros anos do projeto são relativamente baixos. A adoção de modelos faraônicos, que restringem a competição a poucos players habilitados, poderá acarretar atrasos e riscos de não assinatura do contrato, como ocorreu recentemente com a Lotex. A definição por um cenário de exclusividade fará com que o único licitante faça investimentos pré-operacionais de cerca de R\$ 1.3 bilhões, enquanto que o fracionamento fará com que o máximo investimento requerido das concessionárias seja da ordem de R\$ 120 milhões, aumentando muito a competitividade e, conseqüentemente, diminuindo o risco.
- Ministério da Economia desejar intervir na operação dos estados – Risco Baixo – Em função da decisão do STF não há clima para que os órgãos competentes do Ministério da Economia extrapolem os limites de suas atribuições;
- Aprovação do Marco Regulatório dos jogos e, conseqüentemente, a introdução de novos produtos e players – Risco Alto – Informações veiculadas na imprensa recentemente dão conta de que é provável que ainda em 2021 seja votado o PL 441, conhecido com Marco regulatório dos jogos no País.



- Ações movidas por órgãos de controle - Risco baixo - Ministério Público, Tribunal de Contas, Procon, Assembleia Legislativa e outros órgãos de controle que possam interromper a concessão apresentam baixa probabilidade de ocorrência, tendo em vista que o processo licitatório será desenvolvido sob o regime de alta transparência e competitividade. Não haverá no edital ou contrato de concessão nenhum elemento que cause direcionamento na licitação ou a exclusão do direito das empresas que tenha capacidade técnica de participar do certamente. A ampliação da quantidade de licitantes permitirá que players de várias partes do mundo tragam o que tem de melhor no segmento de jogos para que os paulistas escolham as suas preferidas. A concentração em um único player restringe a oferta.
- Ocorrência de sinais de falta de adoção de políticas contra a lavagem de dinheiro por alguma das concessionárias – Risco baixo – O ambiente de jogo, em função de sua tributação considerável, não é o melhor ambiente para essa ocorrência. Empresas como academias, restaurantes, postos de gasolina, hotéis possuem um perfil mais adequado para esse tipo de prática, tendo em vista a dificuldade de controle. Os jogos lotéricos são amplamente controlados, tributados e com margens baixas, afastando o interesse em ter a má visibilidade de se tornar um segmento propício a atos ilícitos. A identificação obrigatória de ganhadores de prêmios superiores a R\$ 10 mil é outro fator inibidor.
- Segmento de apostas esportivas ocasionar práticas de manipulação de resultados em eventos esportivos – Risco moderado – Com o aumento da demanda por apostas esportivas, que já movimentam valores



expressivos no país, a probabilidade de se ter conhecimento de ações de corrupção promovidas por atletas, dirigentes e outros envolvidos em eventos esportivos é considerável. Por isso, é recomendável que a LOTESP mantenha contratos ou convênios com empresas de monitoramento dessas práticas que existem ao redor do mundo.



## 7. Reequilíbrio econômico / financeiro

Para manter a viabilidade de qualquer projeto, a manutenção da equação econômico-financeira da concessão, que espelha a relação entre receitas e despesas assumidas no momento da celebração do contrato, deve ser sempre mantida. Para tanto o instrumento contratual deverá prever os requisitos para que a concessionária faça jus ao reequilíbrio, dentre os quais:

- a) Alterações unilaterais do contrato promovidas pela administração pública;
- b) Fatos imprevistos;
- c) Atos governamentais alheios ao próprio contrato.

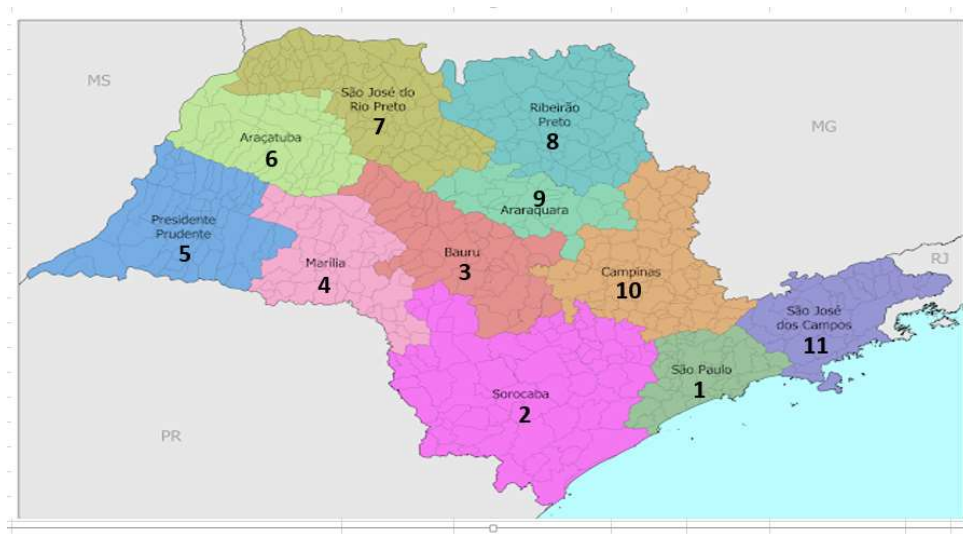


## 8. Conclusões

Após extenso estudo, realizado por equipe com mais de 20 anos de experiência no segmento de loterias nacionais, temos a convicção de que, sob os aspectos, técnicos, operacionais, econômicos, financeiros, jurídicos e regulatórios, o modelo considerado em todas as peças apresentadas é o mais adequado para nortear a implantação da LOTESP – Loteria do Estado de São Paulo, podendo transformá-la em curto prazo numa referência nacional no segmento.

Para melhor explicitar o modelo, deixaremos para os cadernos seguintes a apresentação das análises SWOT, as diretrizes gerais relativas aos modelos de Exclusividade X Multi Player e as exigências de qualificação técnica, pois iremos propor um modelo híbrido em determinadas circunstâncias. Adiantar aqui seria “dar spoiler” sobre o “final do filme” sem ter dado a oportunidade de explorar melhor os conceitos e poderia causar uma dificuldade de entendimento.

De antemão podemos afirmar que a proposta prevê até 18 concessionárias que terão direito de explorar algumas modalidades restritas e em territórios previamente definidos. Apenas duas concessionárias terão a autorização para explorar TODAS as modalidades, uma na região metropolitana de São Paulo e outro no Interior do Estado. Veremos com detalhes as questões de divisão regional, conforme o mapa a seguir:



Dentre os principais pilares da operação destacamos:

- (i) Vantajosidade para o poder concedente, com um potencial para o recebimento de ônus de outorgas pelo poder concedente (fixa e variável) dentro da realidade e com alta atratividade para as concessionárias privadas;
- (ii) Volume de ônus de outorgas fixas da ordem de R\$ 2.458.00.000,00 (dois bilhões, quatrocentos e cinquenta e oito milhões de reais) ao longo do prazo contratual, sendo de R\$ 520.000.000,00 (quinhentos e vinte milhões de reais) ainda em fase pré-operacional, assim que forem assinados os contratos.
- (iii) Volume de ônus de outorgas variáveis previsto da ordem de R\$ 3.495.942.579,00 (três bilhões, quatrocentos e noventa e cinco milhões, novecentos e quarenta e dois mil e quinhentos e setenta e nove reais) ao longo do prazo contratual, como resultado da aplicação dos percentuais destinados à LOTESP sobre o valor do GGR (Gross Gaming Revenue).





- (iv) Soma das outorgas (fixa + variável) superior a R\$ 5.9 bilhões ao longo do prazo contratual.
- (v) Riscos financeiros e operacionais diluídos em função da operação dividida em várias concessionárias (veremos o modelo proposto em outros cadernos);
- (vi) Garantia de operação sustentável em todos os municípios do Estado, gerando empregos e renda para todos os paulistas;
- (vii) Investimentos feitos exclusivamente por parceiros privados, sem a necessidade de demandas por recursos governamentais;
- (viii) Receitas adicionais de fácil implementação e com repasse de percentual considerável ao poder concedente (veremos em outros cadernos).