



## PARECER

### **Proposta de Lei n.º 238/XII – Autorização legislativa sobre o regime jurídico de exploração e prática de apostas desportivas *online***

O Comité Olímpico de Portugal (COP) tem acompanhado os recentes desenvolvimentos sobre a regulação do mercado de apostas desportivas e jogo *online*, que culminaram na Proposta de Lei n.º 238/XII, a qual deu recentemente entrada na Assembleia de República tendo em vista a concessão de autorização para o Governo legislar neste domínio. E saúda o facto de, finalmente, se procurar regular uma matéria que não podia continuar a existir à margem de qualquer enquadramento normativo.

A regulação da exploração das apostas desportivas e do jogo *online* é uma matéria reservada ao Estado e esse exercício tem de obedecer aos superiores interesses do país respeitando e conciliando aquilo que são os interesses públicos com os interesses associativos e privados envolvidos.

Seria ingénuo supor que nesse exercício não ocorram fenómenos de *lobismo* particularmente da parte de setores que tradicionalmente operam no mercado do jogo ou que dele obtêm rendas significativas. Não é simpático afirmá-lo. Mas é de elementar bom senso reconhecê-lo. Mas sem competições desportivas, e os inerentes direitos e conteúdos, não há apostas desportivas. E tendo-o presente e porque o que agora se pretende regular tem na sua génese o desporto e as competições desportivas, não pode o desporto confinar-se a ser um parceiro menor deste processo ou um mero espectador passivo de algo que lhe diz respeito.

O Comité Olímpico de Portugal entende ter a obrigação de, na esteira de outros documentos que entregou ao governo sobre esta matéria, emitir alguns comentários sobre a proposta de lei agora conhecida com vista a, se assim se entender, se possa proceder ao melhoramento da mesma.

Na referida proposta legislativa não se encontram vertidas e acauteladas disposições essenciais em dois aspetos na regulação deste mercado, absolutamente críticas para a sustentabilidade do movimento desportivo e olímpico, desde há muito, e persistentemente, mencionadas em diversos ordenamentos jurídicos e em inúmeros documentos de referência da União Europeia, do Conselho da Europa, do Comité Olímpico Internacional. Referimo-nos, concretamente, ao combate à manipulação de resultados relacionados com apostas desportivas e à sustentabilidade do modelo de financiamento ao desporto em Portugal.



A manipulação de resultados é hoje a maior ameaça à integridade das competições desportivas e à incerteza dos resultados, com um impacto de assinaláveis consequências económicas, sociais e pessoais que em muito extravasam as fronteiras do desporto.

Num momento em que diariamente surgem notícias relacionadas com este fenómeno - algumas bem recentes envolvendo jogos disputados em Portugal – onde operam complexas redes de associação criminosa, movimentando somas astronómicas de capitais e pondo em risco a integridade física de agentes desportivos e suas famílias, o Comité Olímpico de Portugal chama uma vez mais atenção que uma proposta legislativa desta natureza não deve deixar o desporto e o movimento olímpico exposto a estas ameaças sem qualquer resposta normativa.

A regularidade com que estes casos são noticiados, nas mais diversas modalidades, movimentando entre 200 e 500 mil milhões de euros anuais, através de sindicatos de crime organizado e dispersos à escala planetária através de sofisticados mecanismos de corrupção e poderosas redes de tráfico de influências que lhe permitem aceder e abordar agentes desportivos (atletas, dirigentes, empresários, árbitros, treinadores e elementos indiretamente envolvidos na organização de eventos) no sentido de influenciarem o desfecho das competições desportivas onde estão envolvidos, transformam a manipulação de resultados numa ameaça global à integridade do desporto, de maior dimensão segundo vários autores e analistas que o doping.

O fenómeno não é novo. As apostas e o recurso a processos de viciação sobre os resultados das competições são aspetos que acompanham o desporto praticamente desde a sua génese. No entanto, o impacto da ligação entre estas duas realidades conheceu uma explosão na última década com o crescimento da oferta de produtos e serviços de apostas desportivas através de novas tecnologias de informação e comunicação atraindo organizações profissionais dedicadas aos mais variados tipos de criminalidade.

Perante a dimensão dos escândalos, a cooperação entre autoridades desportivas, políticas, judiciais e policiais, a um nível supranacional, torna-se um elemento prioritário assinalado pelo Conselho da Europa, pelas instituições da União Europeia (Conselho, Parlamento e Comissão) e pelas organizações desportivas numa profusão de documentos e medidas que têm sido implementadas nas áreas de política desportiva, de política de regulação do jogo e apostas, e de combate à corrupção e branqueamento de capitais, para combater a manipulação de resultados.

A este propósito, a prestigiada Universidade de Sorbonne em cooperação com o International Centre for Sport Security - com o qual o COP tem assinado um



memorando de entendimento, e bem assim recentemente, o próprio IPDJ, I.P. - teve ocasião de compilar recentemente os Princípios Orientadores para a Proteção das Competições Desportivas<sup>1</sup>, reunindo neste documento de referência os contributos dos mais reputados especialistas na matéria.

O movimento olímpico de há muito, ciente da prioridade desta cooperação, considerou-a “...essencial, quer em relação aos eventos olímpicos e ao mundo mais vasto das competições desportivas” na recomendação 32 saída do XII Congresso Olímpico realizado em 2009 na cidade de Copenhaga.

O Comité Olímpico de Portugal teve ocasião, em diversas circunstâncias, de alertar o Governo para a necessidade de acautelar estas matérias, nomeadamente na importância da sensibilização, formação e prevenção dos agentes desportivos em relação à manipulação de resultados relacionados com apostas, seguindo as boas práticas internacionais, particularmente as recomendações do Comité Olímpico Internacional no âmbito da regulação do mercado de apostas.

Com efeito, sendo a credibilidade das competições desportivas o ativo de maior importância para o movimento olímpico e uma prioridade estratégica do Comité Olímpico Internacional (COI), o Comité Olímpico de Portugal, no âmbito das suas atribuições e responsabilidades, vertidas na Carta Olímpica, não poderá deixar de reportar esta situação junto do COI.

Por outro lado, e não menos relevante, a sustentabilidade financeira do desporto - dos níveis mais elementares até ao de alto rendimento e ao desporto profissional - depende do justo retorno dos impostos cobrados pelo Estado a partir das receitas dos operadores que oferecem apostas com base nos resultados de competições organizadas pelas federações desportivas e ligas profissionais, com encargos cada vez mais elevados.

Tendo por base esse princípio de reversibilidade que a proposta de autorização legislativa tem por referência na distribuição da receita fiscal obtida em outras ofertas de jogo e apostas, não se alcança o motivo por que não segue a mesma coerência no caso das apostas desportivas à cota previsto na alínea *l*) do artigo 5.º, ao considerar um conjunto de entidades completamente estranhas ao sistema desportivo como beneficiárias do imposto especial de jogo *online* para o qual o seu contributo é nulo ou irrelevante.

Mais. Não se trata sequer de reclamar uma receita fiscal obtida pelo Estado com base no labor das organizações desportivas que têm a seu cargo a organização das

---

<sup>1</sup> [http://www.theicss.org/wp-content/themes/icss-corp/pdf/SIF14/Sorbonne-ICSS%20Report%20Guiding%20Principles\\_WEB.pdf](http://www.theicss.org/wp-content/themes/icss-corp/pdf/SIF14/Sorbonne-ICSS%20Report%20Guiding%20Principles_WEB.pdf)

competições. Situar a questão nesse âmbito é claramente redutor. Aquilo que o desporto reclama é o devido reconhecimento jurídico e a consequente proteção dos seus direitos e conteúdos e, por conseguinte, a devida compensação por quem os queira explorar comercialmente.

Num momento soberano que o Estado Português dispõe para atacar este problema com clareza e rigor, e abordar aspetos preponderantes sobre a viabilidade económica do desporto em Portugal, é crucial o legislador ter em consideração o seguinte:

**1. As apostas desportivas são, reconhecidamente, uma forma de exploração comercial das competições desportivas.** Isso mesmo foi explícita e expressamente reconhecido pela Comissão Europeia, em várias e sucessivos relatórios aprovado pelo Parlamento Europeu e até pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, nos famosos casos Murphy e QC Leisure<sup>2</sup>. O Comité Olímpico de Portugal encontra-se disponível para facultar todo o *acquis communautaire* neste âmbito;

**2. Sem competições desportivas, e os inerentes direitos e conteúdos, não há apostas desportivas.** A legislação deve, pois, reconhecer esses mesmos direitos dos organizadores das competições desportivas (os chamados "*sports organisers' rights*") e conferir-lhe a devida, e há muito reclamada, proteção jurídica;

3. Tal como estabelece a legislação francesa – uma das mais avançadas neste domínio - **deve o legislador português outorgar aos organizadores das competições desportivas um poder consultivo, no âmbito dos processos de licenciamento de operadores, públicos ou privados, de apostas desportivas.** Esse poder deve ser um poder obrigatório e vinculativo, através do qual os competentes organizadores das competições podem aprovar ou opor-se à concessão de licença (e, opondo-se, não podem ser contrariados) e definir a tipologia de apostas consentida. Este último aspeto é de suma importância para a salvaguarda da integridade das competições;

**4. Deve a legislação prever um princípio de justo retorno financeiro para os organizadores das competições,** a suportar pelos operadores de apostas a quem vier a ser concedida licença, como contrapartida pela exploração comercial dos inerentes direitos e conteúdos. Mais uma vez, na esteira da solução consagrada na legislação francesa e das recomendações de diversas instâncias europeias;

---

<sup>2</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 4 de Outubro de 2011, Football Association Premier League Ltd e outros contra QC Leisure e outros (Proc. C-403/08) e Karen Murphy contra Media Protection Services Ltd (Proc. C-429/08). CJ (2011), I-09083.

**5. Deve ser criada uma autoridade independente de regulação e outorga de licenças e fiscalização**, com requisitos técnicos e uma estrutura orgânica e funcional<sup>3</sup> similar à francesa ARJEL<sup>4</sup>. Questiona-se, pois, se o Serviço de Inspeção de Jogos, integrado no Instituto do Turismo de Portugal, I.P. - principal entidade beneficiária dos impostos sobre o jogo - reúne objetivamente os necessários requisitos.

**6. Os critérios a observar pelos candidatos à concessão de licenças, no âmbito dos respetivos processos, bem como aos beneficiários das mesmas, exigem também cuidada ponderação.**

O projeto de diploma ao ignorar estas matérias acentua uma subalternização do movimento desportivo em detrimento de outros setores. Ora, salvo melhor opinião, trata-se de entidades completamente alheias ao sector desportivo, meros recetores de bens e valores criados pelo mercado desportivo o qual constitui a base das apostas, pelo que se estranha que o grau de benefício que se prevê seja tão substantivo e sustentado numa relação de benefícios de sentido único do desporto para essas entidades. Benefício de resto que se retira a um conjunto significativo de modalidades e federações desportivas, que não estando na lógica do mercado das apostas não usufruirão de qualquer compensação.

Assim, se o desporto deve ser subsidiariamente solidário, de acordo com os princípios da dimensão europeia de desporto, onde se inscreve o modelo português, que o seja em primeiro lugar para com os seus pares, bem como para áreas conexas de intervenção do Estado de relevante interesse para a formação, prevenção e sensibilização para a integridade do desporto, como são claramente a educação e a ciência, as quais não são nesta proposta de lei assumidas como prioridade na afetação da receita pelos organismos do Estado.

Importa ainda chamar a atenção que pese embora as análises disponíveis assinalarem que nos países que abriram o seu mercado de apostas *online* ocorreu um ajustamento progressivo dos jogos sociais a um novo regime de oferta, existe um impacto não despidendo nas receitas dos operadores tradicionais até o mercado atingir uma fase de maturidade. Ora, o sistema desportivo português vive basicamente das receitas de exploração de um operador que passa, a partir do que é proposto, a ter concorrência de outros. É estimável que, pelo menos nos primeiros anos, ocorra uma redução da receita e se assim acontecer uma das principais

---

<sup>3</sup> V. Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, Chapitre X.

<sup>4</sup> [www.arjel.fr](http://www.arjel.fr)



vítimas é o próprio sistema desportivo. A menos que o Estado compense essa redução com meios financeiros com outro tipo de origem o que, face ao quadro em que atualmente a despesa pública se elabora, não é crível que aconteça.

Com efeito, tendo em atenção que Portugal é dos países da União Europeia aquele cujo financiamento ao desporto mais depende de fundos públicos, e dentro destes das receitas provenientes dos jogos sociais explorados em regime de exclusividade pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o Comité Olímpico de Portugal considera esta proposta legislativa, nos termos em que se encontra redigida, um documento que põe em risco um dos principais pilares do modelo de desenvolvimento desportivo nacional, bem como da dimensão europeia do desporto, em particular na proteção da integridade física e moral dos desportistas, nomeadamente dos mais jovens, conforme consagrado no n.º 2 do artigo 165.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

**COMITÉ OLÍMPICO DE PORTUGAL**  
**26 DE JUNHO DE 2014**