

## [Projeto de Lei n.º 498/XV/1.ª \(L\)](#)

**Título: Proíbe a venda de bilhetes de lotarias e de lotaria instantânea nas estações e postos de correio**

Data de admissão: 24 de Janeiro de 2023

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

## ÍNDICE

- [I. A INICIATIVA](#)
- [II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- [III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- [IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL](#)
- [V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- [VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- [VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

## I. A INICIATIVA

---

A iniciativa apresentada visa proibir a venda de bilhetes de lotarias e de lotaria instantânea nas estações e postos de correio, alterando o artigo 57.º da [Lei n.º 17/2012, de 26 de abril](#)<sup>1</sup>.

Na sua exposição de motivos o proponente justifica a apresentação da iniciativa em análise com o facto de a tais jogos estar associado um comportamento aditivo<sup>2</sup>, com implicações a nível financeiro e psico-sócio-familiar para os seus jogadores, sendo injustificável, segundo afirmam, que a sociedade anónima CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT), na qualidade de concessionária que assegura a prestação do serviço postal universal, disponibilize e venda ativamente nas suas lojas bilhetes de lotarias e de lotaria instantânea, facilitando, assim, o acesso e distribuição de tais jogos.

A respeito dos efeitos deste tipo de jogos, o proponente refere a «recente iniciativa, do Conselho Económico e Social, de estudar “[Quem Paga a Raspadinha](#)”, trabalho que passa por identificar os efeitos da lotaria instantânea, que pode estar na origem de graves perturbações na estabilidade sócio económica das famílias, a par de problemas de saúde pública, na população portuguesa».

Deste modo, por entender que as atividades prosseguidas pelos CTT - Correios de Portugal SA - Sociedade Aberta são antagónicas, na medida em que, por um lado, prosseguem um «inegável interesse público» e, por outro lado, colocam em causa a proteção da comunidade contra o empobrecimento e contra o jogo patológico, é apresentada a presente iniciativa.

Mais se considera relevante salientar que, nos termos no n.º 3 do artigo 3.º, prevê-se que o Governo disponha de 30 dias para alterar o contrato de concessão com os CTT - Correios de Portugal SA - Sociedade Aberta, no sentido de introduzir no contrato a referida proibição. Sobre esta norma, chamamos a atenção para o disposto no capítulo sobre a conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais, que a seguir se apresenta.

---

<sup>1</sup> Diploma consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

<sup>2</sup> Refere o autor da iniciativa que «o gasto médio por pessoa nestes jogos é de 160€ por ano em Portugal, um valor extremamente elevado quando comparado com os 14€ médios em Espanha».

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

O Projeto de Lei n.º 498/XV/1.<sup>a</sup> é apresentado pelo Deputado único representante do Livre (L), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>3</sup> (Constituição) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>4</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa suscita, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, que estabelece que «não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados».

Assinala-se, a este respeito, os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da iniciativa, que determinam que o Governo «dispõe de 30 dias» para alterar o contrato de concessão outorgado entre o Estado Português e a concedente CTT- Correios de Portugal SA, «no sentido de lhe introduzir a proibição da venda de bilhetes de lotaria e de lotaria instantânea por parte da concessionária». Tal disposição parece consubstanciar uma injunção dirigida ao Governo, de carácter juridicamente vinculativo, pelo que poderá suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição.

---

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

<sup>4</sup> Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

Com efeito, a imposição de um prazo de 30 dias para alteração de um contrato de concessão celebrado pelo Estado parece ser um ato de natureza administrativa que envolve uma margem de discricionariedade ou juízo de oportunidade por parte do órgão de soberania que o pratica. A fixação de um prazo vinculativo para aquele efeito poderá, assim, ser suscetível de interferir com a autonomia do Governo no exercício da sua competência administrativa (artigo 199.º da Constituição).

Nesse sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>5</sup> escrevem que «as relações do Governo (...) com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência». Assinalam ainda que o Governo «não pode ser vinculado por instruções ou injunções (...) da AR», não podendo a AR «ordenar-lhe a prática de determinados atos políticos ou a adoção de determinadas orientações». Toda e qualquer imposição parlamentar só poderá valer, em princípio, como recomendação ao Governo, cuja inobservância só pode ser sancionada em sede de responsabilidade política»<sup>6</sup>.

No entanto, sobre a existência de uma reserva geral de administração do Governo refere o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/97](#)<sup>7</sup> que «Não é configurável, no ordenamento jurídico-constitucional português, qualquer reserva material de administração, que inclua, nomeadamente, uma reserva de regulamento ou impeça a Assembleia da República de tornar objeto de lei matéria disciplinável administrativamente». Acrescenta que «A ideia de uma «(...) reserva geral de administração surge como inadequada à função atual do princípio, na medida em que diminuiria possibilidades de efetivação do controlo democrático do Executivo, limitando as áreas de intervenção legislativa do Parlamento e excluindo-o da direta decisão política»<sup>8</sup>.

Salientamos também a teoria do núcleo essencial de Gomes Canotilho, que permite exceções ao princípio da separação de poderes, «quando não for sacrificado o seu

<sup>5</sup> CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, p. 415

<sup>6</sup> CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, p. 414 e 415.

<sup>7</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/97 <URL=<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970001.html>>

<sup>8</sup> Gomes Canotilho critica este Acórdão, referindo que «o raciocínio da tese vencedora é simples: não há uma matéria que se furte ou seja possível retirar à competência legislativa da Assembleia da República, assim como não há uma reserva de administração (ou reservas de administração) que constituam coutadas imunes à intervenção parlamentar. Os parlamentos teriam os poderes do rei Midas: tudo o que tocam podem converter em ato legislativo da assembleia (...)».

núcleo essencial»<sup>9</sup>. Gomes Canotilho e Vital Moreira acrescentam ainda que, «como os diferentes órgãos podem desempenhar competências e funções que não se reconduzam àquelas que, de forma principal, a Constituição lhes reserva, é admissível a restrição da caracterização material apenas às formas, conteúdos e resultados tipicamente atribuídos a cada órgão de soberania»<sup>10</sup>.

Sobre questão semelhante, conclui o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 626/2022](#)<sup>11</sup> que «os limites recíprocos na interação de órgãos constitucionais só podem ser estabelecidos, com rigor, em cada caso concreto».

Naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente.

Assim, apesar de as normas acima referidas suscitarem dúvidas sobre a sua constitucionalidade, as mesmas são suscetíveis de serem eliminadas ou corrigidas em sede de discussão na especialidade, pelo que não inviabilizam, como tal, a discussão da iniciativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de janeiro do corrente ano, acompanhado da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade, à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), a 24 de janeiro, tendo sido anunciado na reunião plenária de 25 de janeiro. A sua discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de 10 de fevereiro, por arrastamento com a Proposta de Lei n.º 53/XV/1.ª (GOV).

#### ▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>12</sup> contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

---

<sup>9</sup> CANOTILHO, J.J Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 559.

<sup>10</sup> CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, 2010, p. 47.

<sup>11</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 626/2022 <URL=<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220626.html>>

<sup>12</sup> Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

A presente iniciativa tem um título - «Proíbe a venda de bilhetes de lotarias e de lotaria instantânea nas estações e postos de correio» - que traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas». A iniciativa em apreço altera a [Lei n.º 17/2012, de 26 de abril](#). Consultado o Diário da República Eletrónico verifica-se que este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, pela Lei n.º 16/2014, de 4 de abril, e pelos Decretos-Leis n.ºs 49/2021, de 14 de junho e 22-A/2022, de 7 de fevereiro, pelo que esta poderá constituir a sua quinta alteração. Assim, sugere-se que o elenco de alterações e o número de ordem da alteração, passe a constar do artigo 1.º da iniciativa.

Acresce que, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve ainda proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam a forma de lei, em anexo, sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos. No caso desta iniciativa ser aprovada, existindo já cinco alterações, deverá a comissão ponderar a republicação.

#### ▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),<sup>13</sup> por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Assim, o título da iniciativa deve mencionar expressamente que altera a Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, que estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a

---

<sup>13</sup> Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008.

De acordo com o n.º 2 do artigo 3.º da iniciativa, «O Governo, através do membro do Governo responsável pela área das comunicações, fica autorizado a alterar o contrato de concessão outorgado entre o Estado Português e a concedente CTT - Correios de Portugal SA - Sociedade Aberta, no sentido de lhe introduzir a proibição da venda de bilhetes de lotaria e de lotaria instantânea por parte da concessionária».

Assinala-se que, não estando em causa uma matéria inserida na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República para a qual seja necessária uma autorização legislativa ao Governo, sugere-se que seja ponderada a alteração da expressão «fica autorizado» no artigo em causa, dado que o Governo, à partida, não necessitará de autorização da Assembleia da República para alterar contratos celebrados pelo Estado.

Sugere-se que seja ponderada, em caso de aprovação da iniciativa, que os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º (Entrada em vigor), sejam autonomizados num novo artigo, uma vez que não respeitam à entrada em vigor.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A [Lei n.º 17/2012, de 26 de abril](#)<sup>14</sup>, também designada «Lei Postal», aprovou o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional e transpôs para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008](#)<sup>15</sup>, tendo sido alterada pelo [Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro](#), pela [Lei n.º 16/2014, de 4 de abril](#), e pelos Decretos-Leis n.ºs [49/2021, de 14 de junho](#), e [22-A/2022, de 7 de fevereiro](#).

---

<sup>14</sup> Diploma retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 01.02.2023.

<sup>15</sup> Texto consolidado retirado do portal *Eur-Lex*.

Tal como prescrito no seu [artigo 2.º](#), a [Lei n.º 17/2012, de 26 de abril](#) (texto consolidado), tem como objetivos definir as condições de prestação de serviços postais em plena concorrência, assegurar a prestação eficiente e sustentável de um serviço postal universal, e estabelecer os direitos e interesses dos utilizadores.

Nos termos do [artigo 3.º](#), é garantida a liberdade de prestação de serviços postais, sem prejuízo do regime específico do serviço universal e da possibilidade de reserva de atividades e serviços a determinados prestadores de serviços postais, por razões de ordem e segurança pública ou de interesse geral, como a colocação de marcos e caixas de correio na via pública destinados à aceitação de envios postais, a emissão e venda de selos postais com a menção Portugal e o serviço de correio registado utilizado em procedimentos judiciais ou administrativos.

O serviço universal, que se prevê disponível de forma permanente em todo o território nacional e a preços acessíveis a todos os utilizadores, encontra-se regulado nos artigos [10.º](#) a [23.º](#). O [artigo 12.º](#) define o âmbito do serviço universal, o qual, de acordo com o previsto no [artigo 17.º](#) pode ser assegurado através do «funcionamento eficiente do mercado, sob o regime de licença individual» [alínea a) do n.º 1] ou da «designação de um ou mais prestadores de serviços postais para a prestação de diferentes elementos do serviço universal ou para a cobertura de diferentes partes do território nacional» [alínea b) do n.º 1]. Esta designação é feita sob a forma de contrato de concessão, nos termos do Código dos Contratos Públicos.

A CTT - Correios de Portugal, S.A., é a prestadora do serviço postal universal desde 1999, tendo as bases da concessão do serviço postal universal sido aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 23-A/99, de 31 de dezembro](#), e alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [150/2001, de 5 de julho](#)<sup>16</sup>, [116/2003, de 12 de junho](#), [112/2006, de 9 de junho](#), e [160/2013, de 19 de novembro](#), que o republica.

No início de 2022 a concessão foi renovada, pelo prazo de sete anos, renovável por igual período, mediante acordo das partes, como decorre da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 144/2021, de 3 de novembro](#)<sup>17</sup> e do [contrato de concessão](#)<sup>18</sup> celebrado

<sup>16</sup> Revogado pela Lei n.º 17/2012, de 26 de abril.

<sup>17</sup> Tendo o novo contrato de concessão entrado em vigor em fevereiro, conforme referido nesta [nota](#) no portal do Governo.

<sup>18</sup> Disponível no portal da ANACOM.



entre o Estado português e a CTT, S.A. Mantém-se, assim, a prestação do serviço postal universal por um único prestador em todo o território nacional, bem como a continuação da prestação por esta empresa dos referidos serviços de colocação de marcos e caixas de correio na via pública destinados à aceitação de envios postais, a emissão e venda de selos postais com a menção Portugal e o serviço de correio registado utilizado em procedimentos judiciais ou administrativos. Cabe também à CTT, S.A. assegurar um serviço público de caixa postal eletrónica<sup>19</sup>. Para além disso, a emissão, pagamento e movimentação de vales postais é da sua exclusiva competência, ao abrigo do disposto na [Portaria n.º 536/95, de 3 de junho](#), alterada pela [Portaria n.º 75/2002, de 22 de janeiro](#).

Nos termos do contrato de concessão, a CTT, S.A. pode ainda prestar outros serviços postais, bem como exercer quaisquer outras atividades, «designadamente as que permitam a rentabilização da rede do serviço universal, diretamente ou através da constituição ou participação em sociedades ou em outras formas jurídicas de cooperação entre empresas». Estas atividades abrangem a prestação de serviços de interesse público ou de interesse geral e podem incluir a prestação de serviços bancários e financeiros, na condição de não afetarem o cumprimento das obrigações constantes do contrato de concessão e, quando seja o caso, regem-se pelos respetivos títulos habilitantes e demais legislação e regulamentação aplicável aos serviços e atividades em questão (cláusula 6.ª do contrato de concessão).

O [Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de março](#) (texto consolidado), reserva ao Estado o direito de promover concursos de apostas mútuas, concedendo à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) a sua organização e exploração em regime de exclusivo para todo o território nacional. Como referido no seu artigo 1.º, consideram-se concursos de apostas mútuas «todos aqueles em que os participantes prognostiquem ou prevejam resultados de uma ou mais competições ou de sorteios de números para obter o direito a prémios em dinheiro ou a quaisquer outras recompensas».

Também o [Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de dezembro](#) (texto consolidado), que aprova os Estatutos da SCML, lhe atribui a exploração dos jogos sociais do Estado, em regime de exclusividade para todo o território nacional, e a consequente distribuição dos

---

<sup>19</sup> Conforme determinado pelo já mencionado [Decreto-Lei n.º 112/2006](#), que o inseriu nas bases gerais da concessão do serviço postal universal.

resultados líquidos, com vista à realização do seus fins estatutários<sup>20</sup>. Cabe ao Departamento de Jogos, entre outras atribuições, a definição da rede de postos de venda a estabelecer em todo o País para os jogos sociais do Estado, regulamentando a sua atividade e fixando as respetivas remunerações.

A [Portaria n.º 43/2022, de 19 de janeiro](#), que aprova o Regulamento dos Mediadores dos Jogos Sociais do Estado, estabelece as normas gerais da atividade de mediador destes jogos, aí definido como a pessoa singular ou coletiva que presta serviços de assistência com vista à celebração do contrato de jogo, nomeadamente auxiliando o apostador na celebração do contrato de jogo, registando as apostas, recebendo o respetivo preço e pagando os prémios de jogo, nos termos da lei e do regulamento de cada um dos jogos.

Os jogos sociais do Estado encontram-se elencados no artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março](#) (texto consolidado): Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totoloto, Totogolo, Loto 2, Joker e Euromilhões. Este Decreto-Lei regula a forma de distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela SCML – os acima referidos e outros que sejam criados posteriormente –, de que são beneficiárias várias entidades públicas, entre as quais os Ministérios da Administração Interna, da Educação e da Saúde. Um [conjunto de portarias](#)<sup>21</sup> regula essa distribuição dos resultados líquidos por entidade. Também por portaria são aprovados os regulamentos de cada um dos jogos.

Assim, no tocante à Lotaria Nacional, regulada pelo [Decreto-Lei n.º 479/77, de 15 de novembro](#), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [11/88, de 15 de janeiro](#), [96/91, de 26 de fevereiro](#), e [200/2009, de 27 de agosto](#), o respetivo regulamento foi aprovado pela [Portaria n.º 227-A/2019, de 19 de julho](#). Já a Lotaria Instantânea, vulgarmente conhecida por «raspadinha», foi introduzida em Portugal pelo [Decreto-Lei n.º 314/94, de 23 de dezembro](#), e o seu regulamento consta da [Portaria n.º 552/2001, de 31 de maio](#) (texto consolidado).

---

<sup>20</sup> Tal como prescrito no [artigo 4.º](#), a SCML visa «a realização da melhoria do bem-estar das pessoas, prioritariamente dos mais desprotegidos, abrangendo as prestações de ação social, saúde, educação e ensino, cultura e promoção da qualidade de vida, de acordo com a tradição cristã e obras de misericórdia do seu compromisso originário e da sua secular atuação em prol da comunidade, bem como a promoção, apoio e realização de atividades que visem a inovação, a qualidade e a segurança na prestação de serviços e, ainda, o desenvolvimento de iniciativas no âmbito da economia social».

<sup>21</sup> Disponíveis no portal do Diário da República Eletrónico.

O Totobola e o Totoloto são regulados pelo acima referido [Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de março](#), sendo os respetivos regulamentos aprovados pela [Portaria n.º 39/2004, de 12 de janeiro](#) (texto consolidado) – Totobola, e pela [Portaria n.º 102/2011, de 11 de março](#) (texto consolidado) – Totoloto (e Loto 2). O Totogolo foi criado pelo [Decreto-Lei n.º 225/98, de 17 de julho](#) (alterado pelos Decretos-Leis n.º [210/2004, de 20 de agosto](#), [153/2009, de 2 de julho](#), e [200/2009, de 27 de agosto](#)), constando o respetivo regulamento da [Portaria n.º 554/2001, de 31 de maio](#). O Joker foi criado pelo [Decreto-Lei n.º 412/93, de 21 de dezembro](#) (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [225/98, de 17 de julho](#), [153/2009, de 2 de julho](#), e [200/2009, de 27 de agosto](#)), e o seu regulamento aprovado pela [Portaria n.º 550/2001, de 31 de maio](#) (texto consolidado). O Euromilhões foi criado pelo [Decreto-Lei n.º 210/2004, de 20 de agosto](#) (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [44/2011, de 24 de março](#), e [43/2016, de 16 de agosto](#)) e regulado pela [Portaria n.º 1267/2004, de 1 de outubro](#) (texto consolidado). Existe ainda o Totosorteio, criado pelo [Decreto-Lei n.º 43/2016, de 16 de agosto](#), cujo regulamento foi aprovado pela [Portaria n.º 227/2016, de 25 de agosto](#) (texto consolidado).

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

---

### ▪ Âmbito internacional

#### Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Dinamarca e Espanha.

#### DINAMARCA

A *PostDanmark A/S* (sociedade anónima), empresa responsável pelo serviço postal dinamarquês, foi estabelecida em 1995, após os esforços de liberalização política, assumindo as funções de entrega de correspondência do departamento governamental *Postvæsenet*. Esta empresa, inserida em 2004, no âmbito do [Postnord Group](#)<sup>22</sup>, resultante da fusão entre a *Posten A* (Suécia) e *PostDenmar* (Dinamarca), é detida pelos Estados da Suécia (60%) e da Dinamarca (40%), mas com direitos de votos iguais (50/50), e é a empresa que, em virtude do serviço universal na Dinamarca, tem a tarefa de assegurar a distribuição de correspondência em todo o país.

---

<sup>22</sup> Retirado do sítio da Internet do [postnord.com](#). Consultas efetuadas a 01.02.2023.

As obrigações de serviço postal universal na Dinamarca decorrem do quadro legal previsto no [Postal Service Act \(Bekendtgørelse af postlov\)](#)<sup>23</sup>. A definição de regras, emanadas pelo ministério competente, aplicáveis à prestação do serviço postal universal, encontram-se definidas no §22, sendo que não foi identificada qualquer tipologia de restrições associadas a prestação de serviços similares a vendas de bilhetes de lotaria, de lotaria instantânea e modalidades afins.

## ESPANHA

Criado em 1716 como um serviço público, a empresa [Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. \(CORREOS\)](#)<sup>24</sup> é um fornecedor de comunicações físicas, digitais e de encomendas. Além disso, é a empresa designada para fornecer o serviço postal universal em Espanha, conforme decorre da [Disposición adicional primera](#)<sup>25</sup> da [Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales](#).

O quadro legal supracitado foi posteriormente revogado pela [Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal](#), diploma que configura o atual panorama dos correios no território espanhol, nomeadamente no que concerne ao serviço postal universal, aos direitos dos usuários e ao mercado postal. O presente diploma procede à regulamentação dos serviços postais, a fim de garantir o serviço postal universal para todos os cidadãos a um preço acessível, atender às necessidades de comunicação postal em Espanha e garantir um ambiente de livre concorrência no setor.

O [artículo 2](#) do diploma supracitado define a natureza e regime de prestação dos serviços postais, estabelecendo que os serviços postais são serviços de interesse económico geral, fornecidos em ambiente de livre concorrência. Os serviços incluídos no serviço postal universal encontram-se confiados ao operador designado nos termos da [Disposición adicional primera](#), a empresa *Correos*, supracitada. Este normativo

---

<sup>23</sup> Diplomas consolidados retirado do portal oficial [retsinformation.dk](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Dinamarca são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 01.02.2023. Versão inglesa disponível no portal [postnord.dk](#), sendo que a tradução não inclui as alterações constantes da [LOV n.º 524, de 29 de abril 2015](#) e [LOV n.º 1560, de 13 de dezembro de 2016](#).

<sup>24</sup> A decisão de conversão da empresa *Correos y Telégrafos* em *Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.* foi adotada pela [Ley 14/2000, de 29 de diciembre](#), de acordo com as disposições constantes do seu [artículo 58](#). Retirado do sítio da Internet do [correos.com](#). Consultas efetuadas a 01.02.2023.

<sup>25</sup> Diplomas consolidados retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 01.02.2023.

define que o operador fica sujeito a obrigações de serviço público, assim como a obrigações impostas aos titulares de autorizações administrativas singulares nos termos estabelecidos na mesma lei.

Os serviços excluídos do âmbito do presente diploma encontram-se definidos no [artículo 4](#), sendo ainda previstas disposições relativas a serviços adicionais ou complementares dos serviços postais, nos termos da [Disposición final tercera](#). No âmbito da pesquisa efetuada, não foi identificada qualquer tipologia de restrições associadas a prestação de serviços similares a vendas de bilhetes de lotaria, de lotaria instantânea e modalidades afins.

Relevam ainda para efeitos da matéria em apreço os seguintes normativos:

- A [Ley 13/2011, de 27 de mayo](#), de *regulación del juego*, nomeadamente no que concerne às disposições constantes dos seguintes preceitos:
  - [Artículo 6](#), relativo às proibições objetivas e subjetivas; e
  - [Artículo 8](#), relativa à proteção dos consumidores e políticas de jogo responsável.
- O [Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre](#), de *comunicaciones comerciales de las actividades de juego*, nomeadamente no que concerne às disposições relativas ao [Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego](#)<sup>26</sup>.

A [Dirección General de Ordenación del Juego](#)<sup>27</sup>, para além do [projeto de resolução](#)<sup>28</sup> relativo ao estabelecimento de requisitos para a comercialização de jogos de lotarias, apresenta também no seu portal [informações adicionais](#)<sup>29</sup> relativo a normativos, orientações, normas técnicas e critérios interpretativos, no quadro da matéria em apreço.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

<sup>26</sup> Retirado do sítio da Internet do [ordenacionjuego.es](#). Consultas efetuadas a 01.02.2023.

<sup>27</sup> Retirado do sítio da Internet do [ordenacionjuego.es](#). Consultas efetuadas a 01.02.2023.

<sup>28</sup> Retirado do sítio da Internet do [ordenacionjuego.es](#). Consultas efetuadas a 01.02.2023.

<sup>29</sup> Retirado do sítio da Internet do [ordenacionjuego.es](#). Consultas efetuadas a 01.02.2023.

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), não se verificou a existência, neste momento, de qualquer iniciativa ou petição pendente versando diretamente sobre matéria idêntica com a da presente iniciativa.

▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Após consulta à AP, constatou-se que na XIV Legislatura existiram, sobre matéria conexas, as seguintes iniciativas, tendo todas elas caducado em 28 de março de 2022:

- (i) [Projeto de Lei n.º 951/XIV/3.ª \(CR-Ninsc\)](#) – «Altera o Código da Publicidade por forma a tornar obrigatória a advertência do potencial de criar dependência nos jogos sociais tais como Euromilhões, raspadinhas, totobola/totoloto e lotarias»;
- (ii) [Projeto de Lei n.º 952/XIV/3.ª \(PAN\)](#) - «Limita a publicidade a jogos e apostas e aprova medidas de defesa do consumidor e de promoção da literacia sobre os riscos associados ao jogo, procedendo à décima quinta alteração ao Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro»;
- (iii) [Projeto de Lei n.º 919/XIV/2.ª \(BE\)](#) - «Estabelece limites à publicidade dos jogos e apostas (16.ª alteração ao Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro)»;
- (iv) [Projeto de Lei n.º 480/XIV/1.ª \(CDS-PP\)](#) - «Combate ao jogo ilegal (7.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril, que aprova o regime jurídico dos jogos e apostas online e 3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho, que aprova a lei orgânica do Instituto do Turismo de Portugal, I.P.)»;
- (v) [Projeto de Lei n.º 343/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - «Estabelece restrições à publicidade nos jogos e apostas (15.ª alteração ao Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro)».

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

▪ **Consultas obrigatórias**

**a) Regiões Autónomas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 24 de janeiro de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 6.º da [Lei n.º 40/96, de 31 de agosto](#), que regula a audição dos

---

**Projeto de Lei n.º 498/XV/1.ª (L)**

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, e do artigo 142.º do Regimento, para efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados na página eletrónica da presente iniciativa.

## **b) Outras consultas**

O Presidente da 6.ª Comissão, promoveu, no dia 27 de janeiro de 2023, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), os quais serão disponibilizados na [página da iniciativa](#) assim que forem rececionados.

### **▪ Consultas facultativas**

Atendendo à matéria em apreço, a Comissão poderá solicitar, se assim o deliberar, recolher contributos de entidades do setor, nomeadamente, à Direção-Geral do Consumidor (DGC), ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ) e à comissão de jogos do Instituto do Turismo de Portugal, I.P., bem como de associações de defesa dos direitos dos consumidores.

## **VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

---

ARAÚJO, António Luís Cardoso – **O papel de variáveis individuais e contextuais no envolvimento em jogos de lotaria instantânea em adolescentes portugueses** [Em linha]. Porto : [s.n.], 2022. [Consult. 25 jan. 2023]. Disponível em WWW: <<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/38382/1/203041356.pdf>>.

Resumo: A presente dissertação de mestrado, defendida em 2022 na Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica do Porto, analisa o impacto do fenómeno dos jogos de lotaria instantânea junto dos adolescentes portugueses, recorrendo a um universo de estudo de 224 adolescentes do Porto. Partindo da constatação do crescimento exponencial dos jogos de lotaria em Portugal, o autor detalha o crescimento ainda mais expressivo da lotaria instantânea: «em 2010 este tipo de jogo representava 7.6% das receitas totais e, apenas 5 anos mais tarde, esse número cresceu de forma acentuada para 49%, gerando aproximadamente 1100 milhões de

euros [...]. Mais recentemente, em 2019 as “raspadinhas” constituíam 51.1% das receitas dos jogos santa-casa, gerando 1718 milhões de euros e mantendo-se o jogo mais vendido e mais jogados pelos portugueses». Para além da atratividade visual, e do facto de serem jogos de recompensa imediata, destaca-se, como fator explicativo deste crescimento, a facilidade de acesso, quer pelo elevado número de locais de jogo espalhados pelo território nacional, quer pelo facto de a regulação neste tipo de jogo ser praticamente inexistente, potenciando riscos de problemas ou patologias relacionadas com o jogo.

CTT Correios de Portugal – **Resultados consolidados** [Em linha] : **Janeiro a setembro de 2022**. [S.l.] : CTT, 2022. [Consult. 25 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://www.ctt.pt/contentAsset/raw-data/37201d0c-f1f0-4578-9d1d-4c128c640a65/ficheiro/export/Press%20Release%209M22%20PT.pdf>>.

Resumo: O presente relatório apresenta os dados respeitantes ao desempenho operacional e financeiro dos CTT Correios de Portugal, Lda, nos primeiros 9 meses do ano de 2022. Em termos globais, «os rendimentos operacionais dos CTT nos 9M22 crescem 8,1%, atingindo 662,8 M€, mais 49,9 M€ do que nos 9M21, refletindo o crescimento de todas as áreas de negócio: Correio e Outros (+26,6 M€; +8,3%), Banco CTT (+17,9 M€; +24,9%), Serviços Financeiros e Retalho (+4,0 M€; +11,2%) e Expresso e Encomendas (+1,4 M€; +0,8%).» Na categoria de Serviços Financeiros e Retalho (p. 7), é afirmado que «Os produtos e serviços de retalho (excluindo outros rendimentos) atingiram 12,6 M€ de rendimentos nos 9M22, um aumento de 1,0 M€ (+8,2%) face aos 9M21, impulsionado pelos serviços prestados no pagamento do subsídio de transporte aéreo das ilhas (+101,4%) com o incremento da mobilidade das populações pós-pandemia, e *pela distribuição de jogos sociais (+12,5%)*» [itálico nosso], sendo mesmo assumido que, «em termos estratégicos, os CTT têm vindo a reforçar o seu posicionamento no segmento de retalho, através de uma oferta mais robusta, mais regular e mais abrangente na cobertura da rede de lojas e pontos CTT, promovendo a recorrência da compra e a compra por impulso.»

KAIZELER, Maria João Pagarim Ribeiro – **A procura de produtos de lotaria em Portugal** [Em linha] : **uma análise socioeconómica**. Lisboa : s.n., 2015. [Consult. 25 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/9848/1/TD-MJPRK-2015.pdf>>.



Resumo: A presente dissertação de Doutoramento, apresentada em 2015 à Lisbon School of Economics and Management, da Universidade de Lisboa, trata a temática da lotaria em duas perspetivas: primeiro, analisando o padrão mundial de compra de produtos de lotaria, numa perspetiva de estudo de comportamento do consumidor, e fazendo uso das investigações e bibliografia publicadas sobre o assunto; depois, detalhando o fenómeno no contexto nacional. Segundo a autora, «as lotarias são os únicos produtos de risco produzidos e promovidos pelos governos, com o propósito de angariar receitas. Sendo responsabilidade do Estado a proteção dos interesses dos cidadãos, a produção e publicidade de um produto considerado precário, sugere um potencial conflito de interesses. A combinação deste conflito de interesses com o aumento da disponibilidade de meios e formas de jogo inspiraram os investigadores a estudar os seus impactos e o seu significado em termos económicos e sociais», estando longe de se atingir um consenso. Assim, «os defensores do jogo regulado reconhecem o aumento do bem-estar do consumidor para aqueles que gostam de jogar e participar de uma forma responsável. Os oponentes argumentam no sentido de que estas lotarias afetam mais as minorias e os pobres e alteram o sentido de consumo e poupança, os que defendem as lotarias argumentam que todos os indivíduos de todos os grupos jogam na lotaria, e não só os pobres, e ainda que a procura de jogos de lotaria, faz com que estes se tornem um bem substituto de outras formas de jogo. Alguns estudos concluem no sentido de que os produtos das lotarias estatais são desproporcionadamente consumidos pelos pobres, e que as famílias mais pobres gastam uma maior percentagem do seu rendimento em bilhetes de lotaria que as outras famílias. Porém, todos os dados apontam para ser a lotaria instantânea a «que mais atrai os indivíduos de baixo e médio rendimento». Se, por um lado, se poderia concluir que o Estado poderia «resolver o problema da desproporcionalidade do consumo de lotarias pelos mais pobres, através da retirada deste tipo de lotarias do mercado, no entanto, as lotarias instantâneas são também aquelas que contribuem mais para a receita do Estado uma vez que representam cerca de 50% do total das receitas brutas com vendas de produtos de Lotaria.» Por esse motivo, as lotarias são consideradas uma forma de tributação regressiva, em que «cerca de 50% das vendas é devolvida aos jogadores sob a forma de prémios, cerca de 5% serve para pagar os revendedores e 7% para cobrir os custos administrativos. A parte que é retida pelo Estado (cerca de 38%) é uma fonte de receita sem restrições de uso ou aplicação», podendo «ser considerada como uma tributação diretamente aplicada à aquisição de produtos de

lotaria.» A principal crítica a fazer é, nas palavras da autora, a de que «o Estado tem como responsabilidade a proteção dos interesses da população e a minimização dos problemas sociais. O marketing e publicidade que os governos fazem à lotaria poderão levar à perceção por parte das populações que o jogo é aceitável. O aumento do consumo por parte dos indivíduos advirá dos rendimentos familiares, o que levará a uma diminuição do rendimento disponível para consumo de bens de necessidade básica e consequentemente a um aumento dos problemas sociais, quer a nível financeiro, quer a nível de distúrbios e crises familiares.» Da análise do caso português, conclui-se que a tendência de aumento do volume de vendas de jogos de lotaria, registado na década de 10 do século XXI, aconteceu principalmente por via dos produtos de lotaria instantânea, «aquela que mais atrai os indivíduos de baixo e médio rendimento, com menor nível de educação, e os mais jovens», o que aponta para «alguma desproporcionalidade de consumo, pelo que deverão ser tomadas medidas para reduzir o seu impacto nestes grupos e a eventual dependência deste tipo de produto.» Em contrapartida, a autora conclui que «Portugal é um dos Países europeus que mais distribui o resultado para a sociedade, o que demonstra que a SCML tem consciência desta desproporcionalidade e procura fazer o seu papel de redistribuição para a sociedade.»