REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

A TRIBUTAÇÃO DAS CASAS DE APOSTAS E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL: O CASO DE BODÓ-RN

TAXATION OF BETTING HOUSES AND MUNICIPAL COMPETENCE: THE CASE OF BODÓ-RN

TRIBUTACIÓN DE LAS CASAS DE APUESTAS Y COMPETENCIA MUNICIPAL: EL CASO DE BODÓ-RN

Maria Cecília Silva Alves de Melo[1], Rogério Araújo de Lima[2]

e696765
https://doi.org/10.47820/recima21.v6i9.6765

PUBLICADO: 9/2025

RESUMO

O artigo examina a possibilidade de municípios brasileiros, em especial os de pequeno porte como Bodó-RN, instituírem tributação sobre casas de apostas esportivas *online*, considerando a Constituição, legislação infraconstitucional e jurisprudência. Apresenta-se o panorama histórico das apostas no Brasil, desde a proibição dos jogos de azar em 1946, até a legalização das apostas de quota fixa pela Lei nº 13.756/2018 e sua regulamentação pela Lei nº 14.790/2023. Analisa-se o regime tributário aplicável, destacando a competência da União e discutindo a controvérsia sobre a incidência do ISS pelos municípios em serviços digitais correlatos. O estudo de caso de Bodó evidencia a fragilidade e desproporcionalidade de iniciativas locais: em menos de três meses, a cidade credenciou 38 empresas de apostas, embora conte com pouco mais de 2 mil habitantes e careça de estrutura administrativa para fiscalizar tais atividades. Esse modelo expõe riscos de inconstitucionalidade, evasão fiscal, lavagem de dinheiro e nulidade de atos administrativos. A análise demonstra que a competência municipal é restrita e que tentativas de regulamentação autônoma afrontam a repartição constitucional e comprometem a segurança jurídica. Destaca-se que a atuação municipal deve se limitar ao papel colaborativo na fiscalização e arrecadação, respeitando os limites da ordem federativa. Conclui-se que a harmonização tributária entre União, Estados e Municípios é condição essencial para legitimar arrecadação, assegurar transparência e prevenir práticas ilícitas, sendo o caso de Bodó um alerta para riscos de iniciativas isoladas em desconformidade com a legislação federal.

PALAVRAS-CHAVE: Apostas *online*. Competência tributária. Federalismo fiscal. Bodó-RN.

ABSTRACT

This article examines the possibility of Brazilian municipalities, especially small ones like Bodó, Rio Grande do Norte, imposing taxes on online sports betting, considering the Constitution, infraconstitutional legislation, and case law. It presents a historical overview of betting in Brazil, from the prohibition of gambling in 1946 to the legalization of fixed-odds betting by Law No. 13,756/2018 and its regulation by Law No. 14,790/2023. The applicable tax regime is analyzed, highlighting the jurisdiction of the Federal Government and discussing the controversy surrounding the levy of ISS (Service Tax) by municipalities on related digital services. The Bodó case study highlights the fragility and disproportionality of local initiatives: in less than three months, the city accredited 38 betting

[1] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.
[2] Professor Associado do Curso de Direito do Centro de Ensino Superior do Seridó (Ceres), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Vice-diretor do Centro de Ensino Superior do Seridó (Ceres/UFRN). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-UNIDERP. Doutor em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Bacharel com Inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

companies, despite having just over 2,000 inhabitants and lacking the administrative structure to oversee such activities. This model exposes risks of unconstitutionality, tax evasion, money laundering, and the nullity of administrative acts. The analysis demonstrates that municipal jurisdiction is limited and that attempts at autonomous regulation violate constitutional mandates and compromise legal certainty. It is emphasized that municipal action should be limited to a collaborative role in oversight and collection, respecting the limits of the federal order. The conclusion is that tax harmonization between the federal government, states, and municipalities is essential to legitimize collection, ensure transparency, and prevent illicit practices. The Bodó case serves as a warning of the risks of isolated initiatives that violate federal law.

KEYWORDS: *Online betting. Tax competence. Fiscal federalism. Bodó-RN.*

RESUMEN
Este artículo examina la posibilidad de que municipios brasileños, especialmente los pequeños como Bodó, Rio Grande do Norte, impongan impuestos a las apuestas deportivas en línea, considerando la Constitución, la legislación infraconstitucional y la jurisprudencia. Presenta un panorama histórico de las apuestas en Brasil, desde la prohibición de los juegos de azar en 1946 hasta la legalización de las apuestas de cuotas fijas por la Ley n.º 13.756/2018 y su reglamentación por la Ley n.º 14.790/2023. Se analiza el régimen tributario aplicable, destacando la competencia del Gobierno Federal y discutiendo la controversia en torno a la imposición del ISS (Impuesto sobre Servicios) por parte de los municipios sobre los servicios digitales relacionados. El estudio de caso de Bodó destaca la fragilidad y la desproporcionalidad de las iniciativas locales: en menos de tres meses, la ciudad acreditó 38 empresas de apuestas, a pesar de tener poco más de 2.000 habitantes y carecer de la estructura administrativa para supervisar dichas actividades. Este modelo expone riesgos de inconstitucionalidad, evasión fiscal, blanqueo de capitales y nulidad de actos administrativos. El análisis demuestra que la jurisdicción municipal es limitada y que los intentos de regulación autónoma violan los mandatos constitucionales y comprometen la seguridad jurídica. Se enfatiza que la acción municipal debe limitarse a un rol colaborativo en la supervisión y recaudación, respetando los límites del orden federal. La conclusión es que la armonización fiscal entre el gobierno federal, los estados y los municipios es esencial para legitimar la recaudación, garantizar la transparencia y prevenir prácticas ilícitas. El caso Bodó sirve como advertencia sobre los riesgos de iniciativas aisladas que violan la ley federal.

PALABRAS CLAVE*: Apuestas en línea. Competencia tributaria. Federalismo fiscal. Bodó-RN.*

INTRODUÇÃO

A prática de jogos de aposta acompanha a humanidade desde os tempos mais remotos, com registros que remontam a 2.500 a.C. e se estendem pela Antiguidade clássica, como nas Olimpíadas gregas e nas arenas romanas. Em Roma, por exemplo, as apostas em combates de gladiadores eram incentivadas como parte da política do “Pão e Circo” promovida por Júlio César (Bustamante, 2023). Com o tempo, essas práticas migraram para outras modalidades, como as corridas de cavalo, os jogos de cassino e, mais recentemente, os eventos esportivos mediados por plataformas digitais.

No Brasil, os jogos de azar foram proibidos em 1946 pelo Decreto-Lei nº 9.215, com exceção das loterias e das apostas no turfe, regulamentadas pela União. Apesar da proibição

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

formal, a evolução tecnológica, sobretudo com o advento da internet, permitiu a proliferação de plataformas de apostas esportivas *online*, muitas sediadas em paraísos fiscais e atuando livremente no território nacional. Este cenário de incerteza foi parcialmente enfrentado com a promulgação da Lei nº 13.756/2018, que legalizou as apostas de quota fixa, e com a edição da Lei nº 14.790/2023, que regulamentou sua exploração e introduziu novas diretrizes tributárias (Rosa, 2024).

O mercado de apostas esportivas no Brasil tem registrado crescimento constante, impulsionado pela expansão das plataformas digitais e pelo engajamento de um público cada vez mais conectado. Esse avanço tem gerado intensos debates no campo jurídico-tributário. Apesar da legalização da atividade, a regulamentação ainda é incipiente, deixando lacunas quanto à natureza jurídica da atividade e à definição das competências tributárias entre os entes federativos.

Embora a União detenha o monopólio da regulamentação das apostas de quota fixa, permanece em aberto a discussão sobre quais tributos podem incidir sobre essa atividade e qual ente federativo teria competência para arrecadá-los. Em especial, discute-se a possibilidade de os municípios exigirem o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), com base na prestação de serviços digitais que envolvem o processamento de apostas, intermediação e publicidade.

Diante disso, a complexidade do tema se acentua quando se analisa o papel dos pequenos municípios nesse cenário, como Bodó, no Rio Grande do Norte, cuja estrutura administrativa limitada e dependência de repasses federais tornam a busca por novas fontes de arrecadação uma necessidade estratégica. Nesse contexto, surge a questão central deste estudo: é juridicamente possível que municípios, como Bodó-RN, instituam a cobrança de tributos sobre as atividades de casas de apostas digitais?

O estudo tem como objetivo geral analisar a possibilidade jurídica de os municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte como Bodó-RN, instituírem a cobrança de tributos sobre as atividades econômicas desenvolvidas pelas casas de apostas esportivas *online*, à luz da legislação vigente, da jurisprudência e dos princípios constitucionais do direito tributário.

Para alcançar tal finalidade, busca-se apresentar um panorama histórico sobre a evolução das apostas e sua regulamentação no Brasil, com ênfase nas normas recentes que autorizam a exploração da atividade; investigar a natureza jurídica das apostas de quota fixa e sua eventual qualificação como prestação de serviço sujeita à tributação municipal via ISS; examinar os limites da competência tributária municipal à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei Complementar nº 116/2003; estudar precedentes jurisprudenciais e doutrina especializada acerca da incidência de tributos em atividades análogas, como jogos e apostas; e, por fim, avaliar a viabilidade e os desafios práticos da implementação dessa tributação em municípios de pequeno porte, tomando como referência o caso específico do município de Bodó-RN.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

1. MÉTODO

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, com caráter exploratório e descritivo, e está fundamentada na pesquisa bibliográfica e documental. Utilizaram-se como fontes principais: legislação brasileira (Constituição Federal, Código Tributário Nacional, Leis nº 13.756/2018 e 14.790/2023, e Lei Complementar nº 116/2003), jurisprudência selecionada (com destaque para acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo), além de artigos científicos, monografias e estudos acadêmicos especializados em direito tributário, administração pública e regulação de apostas.

No tocante às fontes jurisprudenciais, a seleção priorizou três critérios: (i) atualidade, com ênfase em decisões recentes que reflitam a aplicação prática das normas em vigor, especialmente a Lei nº 14.790/2023; (ii) relevância temática, contemplando julgados que abordam diretamente a competência tributária e regulatória sobre apostas, bem como matérias correlatas, como a incidência do ISS e os limites constitucionais da atuação municipal; e (iii) impacto institucional, privilegiando precedentes oriundos do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça que possam influenciar de forma significativa a conformação do sistema jurídico-tributário. Esses critérios visaram assegurar que a análise jurisprudencial estivesse alinhada com os objetivos da pesquisa e contribuísse para uma compreensão crítica e contextualizada do fenômeno estudado.

A abordagem metodológica está orientada pela análise de normas jurídicas e interpretações doutrinárias, com vistas à identificação dos limites e possibilidades da atuação municipal no campo da tributação digital. Também será realizado um estudo de caso sobre o município de Bodó-RN, a partir de dados públicos sobre seu contexto fiscal, estrutura administrativa e capacidade arrecadatória, a fim de ilustrar os desafios e oportunidades para a tributação de casas de apostas esportivas *online* em municípios de pequeno porte.

2. REGULAÇÃO DAS APOSTAS NO BRASIL

2.1. Evolução legislativa e regulamentação federal

A regulamentação das apostas no Brasil é recente e passou por mudanças significativas a partir do final da década de 2010. Historicamente, a legislação brasileira tratou os jogos de azar com rigidez, proibindo-os em grande parte com o Decreto-Lei nº 9.215/1946, que extinguiu os cassinos e outras formas de jogo no território nacional.

Foi apenas com a promulgação da Lei nº 13.756/2018, no contexto do programa de loterias federais, que se introduziu a modalidade das apostas de quota fixa. Essa modalidade permite ao apostador saber, no momento da aposta, quanto poderá receber em caso de acerto, com base em probabilidades previamente definidas. A lei estabeleceu que a autorização e regulação seriam de competência do Ministério da Fazenda, atualmente Ministério da Economia, mas sua efetiva implementação foi adiada por vários anos por ausência de regulamentação infralegal (Rosa, 2024).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

> "A Lei nº 13.756/2018 surgiu como um marco inaugural para a legalização das apostas esportivas de quota fixa no Brasil, mas careceu de regulamentação por um período considerável, o que gerou insegurança jurídica e permitiu que muitas empresas operassem à margem da legalidade" (Rosa, 2024, p. 133).

A lacuna foi parcialmente preenchida com a Lei nº 14.790/2023, que finalmente regulamentou a exploração das apostas de quota fixa em âmbito nacional. Esta norma define os conceitos de "agente operador de apostas", "aposta virtual", "evento real de temática esportiva", além de estabelecer as bases para a tributação, licenciamento, publicidade e mecanismos de controle, como exigência de identificação dos apostadores e sistemas de auditoria digital (Bustamante, 2023).

2.2. Exigências legais para funcionamento das casas de apostas

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.790/2023, o funcionamento das casas de apostas no Brasil passou a depender de uma autorização prévia concedida pelo então Ministério da Fazenda. De acordo com seu artigo 3º, apenas pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no território nacional, poderão obter tal autorização. Isso significa que empresas estrangeiras interessadas em operar no país deverão necessariamente abrir subsidiárias brasileiras, sob pena de atuarem de forma irregular e sujeitas às sanções administrativas previstas.

A legislação impõe uma série de exigências legais e operacionais para os agentes operadores de apostas. Entre elas, está a obrigatoriedade de verificação da identidade dos apostadores, com mecanismos como autenticação facial e cruzamento de dados com cadastros públicos e privados. O objetivo é evitar fraudes, identificar lavagens de dinheiro e impedir o acesso de pessoas proibidas. Além disso, a participação de menores de 18 anos é vedada, assim como apostas relacionadas exclusivamente a competições infantis.

Outro requisito importante é a transparência na prestação do serviço, com a obrigação de disponibilizar ao apostador informações claras sobre probabilidades, resultados anteriores e estatísticas relevantes. A operação das plataformas também deve incluir sistemas de auditoria e controle digital, garantindo a rastreabilidade das apostas e o fornecimento de dados em tempo real às autoridades reguladoras e fiscais.

No que se refere à publicidade, a lei estabelece diretrizes específicas para evitar práticas abusivas ou direcionadas a públicos vulneráveis, como crianças e adolescentes. A violação dessas normas poderá implicar a aplicação de sanções, incluindo advertência, multa, suspensão ou cassação da autorização.

> A nova legislação exige que os operadores nacionais estejam integralmente registrados no Brasil, sob pena de penalidades, o que visa garantir maior controle estatal e tributário sobre uma atividade que movimenta bilhões anualmente (Bustamante, 2023, p. 27).

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Além das obrigações técnicas e de integridade, a legislação também prevê que parte do faturamento bruto das operadoras seja destinado a áreas de interesse social, como seguridade social, educação e incentivo ao esporte. Trata-se de um modelo inspirado nas loterias públicas, que busca conciliar a exploração econômica da atividade com um compromisso de responsabilidade social.

3. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E LIMITES MUNICIPAIS

3.1. Tributos aplicáveis às apostas (federais, estaduais e municipais)

A atividade de apostas esportivas envolve, por sua própria natureza econômica, diversas obrigações tributárias, cuja competência está distribuída entre a União, os Estados e os Municípios, conforme os critérios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e no Código Tributário Nacional.

No âmbito federal, a Lei nº 14.790/2023 estabelece dois principais encargos tributários incidentes sobre as apostas de quota fixa: *(i)* a retenção do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), à alíquota de 15%, sobre os prêmios líquidos pagos aos apostadores, e *(ii)* a cobrança de 12% sobre a receita bruta das operadoras — apurada pelo *Gross Gaming Revenue* (GGR), que corresponde ao montante total arrecadado com as apostas, deduzidos os prêmios pagos e o IR incidente sobre esses prêmios. Além disso, a norma prevê repasses obrigatórios a áreas como saúde, educação e esporte, o que caracteriza uma lógica de destinação da arrecadação com finalidade social.

Já os estados, por meio do ICMS, não possuem competência direta para tributar as apostas de quota fixa, uma vez que este imposto incide sobre circulação de mercadorias e alguns serviços específicos (telecomunicação e transporte interestadual/intermunicipal). A jurisprudência majoritária afasta a possibilidade de aplicação do ICMS sobre atividades imateriais como o jogo, que não envolvem circulação de mercadoria ou serviço de comunicação (Rosa, 2024).

Quanto aos municípios, o principal tributo discutido é o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), cuja competência está prevista no artigo 156, inciso III, da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei Complementar nº 116/2003. A discussão gira em torno da possibilidade de enquadramento da atividade de apostas como prestação de serviço, especialmente no meio digital, envolvendo hospedagem de sites, processamento de transações, publicidade, intermediação e operação de sistemas tecnológicos.

> A prestação de serviços por plataformas de apostas online pode se enquadrar em diversas hipóteses da lista anexa à LC 116/2003, como o item 1.05 (licenciamento de software), o 1.09 (hospedagem de conteúdo) e o 17.25 (fornecimento de conteúdo por meio digital), o que abre margem para a incidência do ISS, desde que identificada a prestação no território nacional (Bustamante, 2023, p. 39).

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

3.2. Análise da legalidade da tributação municipal sobre apostas

A possibilidade de tributação municipal das apostas esportivas digitais por meio do ISS é uma questão ainda controversa, que envolve não apenas aspectos técnicos da legislação infraconstitucional, mas também os limites da competência tributária dos municípios à luz da Constituição.

No entanto, com o avanço da tecnologia e a consolidação das plataformas digitais, a prestação de serviços de apostas online passou a se caracterizar como atividade econômica complexa, envolvendo múltiplas etapas e interações com o usuário. Isso permite a reinterpretação da possibilidade de incidência do ISS sobre a prestação de serviços digitais correlatos, como intermediação de apostas, licenciamento de plataformas, veiculação publicitária e suporte técnico — todos previstos na lista anexa à LC 116/2003.

A doutrina tem caminhado nesse sentido, apontando que, desde que haja a efetiva prestação de serviço no território do tomador, mesmo que por meio virtual, é cabível a incidência do ISS. A definição do local do fato gerador — tradicionalmente vinculado ao domicílio do prestador — foi relativizada pelas alterações promovidas pela Lei Complementar nº 157/2016, que reforçou a tese de que o imposto pertence ao município onde está o tomador do serviço.

Nesse contexto, é oportuno destacar que o Supremo Tribunal Federal já vem enfrentando a temática em sede de controle concentrado de constitucionalidade. No Referendo da Medida Cautelar na ADI 7721 (MC-Ref), o STF analisou dispositivos da Lei nº 14.790/2023 relacionados ao novo marco regulatório das apostas de quota fixa. Além disso, a Corte reconheceu a existência de *fumus boni iuris* e *periculum in mora* diante dos impactos imediatos da atividade, em especial quanto à publicidade de apostas e seus reflexos sobre a saúde mental de crianças e adolescentes, bem como sobre a vulnerabilidade econômica de famílias de baixa renda e beneficiárias de programas sociais. Ao referendar parcialmente as cautelares, o STF evidenciou que a regulamentação das apostas não pode ser dissociada da proteção de direitos fundamentais previstos nos artigos 1º, III e IV, 6º, 170, 174, 196, 197 e 227 da Constituição Federal.

Tal posicionamento reforça que a discussão sobre a competência tributária municipal deve ser vista de maneira sistêmica: não se trata apenas de delimitar a incidência do ISS sobre serviços digitais correlatos, mas também de reconhecer que qualquer iniciativa normativa local que ultrapasse os limites da Constituição pode entrar em choque com valores constitucionais mais amplos, como a dignidade da pessoa humana, a proteção da infância e a função social da ordem econômica. Assim, a experiência de municípios de pequeno porte, como Bodó-RN, ao tentar instituir regimes próprios de credenciamento e tributação de apostas online, revela-se ainda mais problemática diante do controle de constitucionalidade em curso no STF.

No caso de municípios de pequeno porte, como Bodó-RN, a questão adquire contornos práticos relevantes. Os municípios de pequeno porte, com estrutura fiscal limitada e dependência

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

de repasses constitucionais, enxergam na tributação do ISS uma possível alternativa de arrecadação. Ainda que haja desafios técnicos, inclusive quanto à territorialização do serviço e à identificação do contribuinte, a interpretação constitucional e infraconstitucional não veda, de forma categórica, essa competência municipal.

Portanto, a legalidade da tributação municipal sobre apostas *online* deve ser analisada à luz da materialidade da prestação de serviço, da legislação complementar vigente e da capacidade administrativa do ente federativo. A ausência de vedação expressa e a existência de previsão na lista da LC 116/2003 indicam a possibilidade jurídica, ainda que exija cautela quanto à efetividade da arrecadação e à eventual necessidade de consórcios intermunicipais ou convênios técnicos.

4. O CASO DE BODÓ-RN

O município de Bodó, localizado no estado do Rio Grande do Norte, configura um exemplo emblemático — e preocupante — do uso indevido da autonomia municipal para fins arrecadatórios no setor das apostas online. Com apenas 2.306 habitantes, segundo o Censo de 2022 (IBGE), área de 253,519 km² e economia limitada, a cidade surpreendeu ao credenciar 38 casas de apostas *online* em menos de três meses, entre outubro e dezembro de 2024. O número representa uma empresa para cada 62 moradores, evidenciando uma desproporcionalidade gritante e incompatível com a realidade social, fiscal e administrativa do município.

4.1. Estruturação da cobrança municipal

A prefeitura de Bodó-RN instituiu um modelo de outorga fixada em R$5 mil por empresa, além da previsão de repasse de 2% da receita bruta mensal à administração municipal. Alegando operar dentro da legalidade, o município sustenta que as atividades das empresas estariam restritas ao seu território. Contudo, essa alegação se mostra frágil frente à natureza das apostas online, que por definição ultrapassam qualquer limitação geográfica local, tornando inócua a justificativa de territorialidade.

Mais do que isso, a concessão foi realizada sem qualquer estrutura técnica ou normativa robusta para fiscalizar efetivamente as atividades, controlar a arrecadação ou mesmo garantir o cumprimento das obrigações pelas empresas. A ausência de mecanismos de controle revela um modelo de “concessão formal” sem aparato de regulação, o que abre espaço para fraudes, omissão de receitas, sonegação e até lavagem de dinheiro por meio da simulação de operações em plataformas digitais.

4.2. Impactos econômicos e jurídicos

A tentativa do município de Bodó-RN de regulamentar, autorizar e tributar casas de apostas online por meio de legislação local gerou ampla controvérsia jurídica e econômica. A cidade, com

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

pouco mais de 2 mil habitantes, credenciou 38 empresas de apostas sob o pretexto de fomentar o desenvolvimento local, ainda que sem qualquer estrutura econômica compatível com essa quantidade de operadores. A repercussão nacional do caso trouxe à tona discussões sobre os limites da competência tributária dos entes federados e os riscos econômicos associados à flexibilização excessiva do regime jurídico das apostas.

Segundo reportagem do G1 (2025), a Prefeitura de Bodó arrecadou cerca de R$ 190 mil apenas com as taxas de outorga, o edital publicado entre outubro e dezembro de 2024 resultou no credenciamento de 38 casas de apostas online em Bodó, representando um expressivo índice de uma licitação para cada 62 moradores, com base em uma população estimada de 2.363 habitantes. Cada empresa pagou uma outorga de R$5 mil, gerando uma receita inicial de R$190 mil para o município. Além disso, ficou previsto o repasse de 2 % das receitas mensais das apostas de quota fixa ao erário local. Contudo, o Ministério da Fazenda notificou a prefeitura e encaminhou à Anatel uma solicitação de bloqueio dos sites, por ausência de autorização federal, evidenciando a fragilidade do modelo regulamentado localmente.

No plano jurídico, diversos especialistas apontam que a medida adotada por Bodó confronta diretamente a Constituição Federal, especialmente os artigos 22, inciso XX, e 195, que tratam da competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios. Como destaca o jurista Daniel Mitidiero, “a autorização de loterias de âmbito nacional compete à União, sendo inconstitucional qualquer autorização municipal que extrapole os limites do interesse local” (Mitidiero, 2023). Dessa forma, a legislação municipal bodonense invade matéria de competência federal, comprometendo a validade jurídica dos atos administrativos correlatos, como os credenciamentos e lançamentos tributários.

Além da inconstitucionalidade formal, há também um desvirtuamento da finalidade dos instrumentos de fomento econômico. Os efeitos econômicos da medida podem ser ilusórios ou até prejudiciais. A arrecadação gerada é incerta, dada a fragilidade jurídica dos atos, e há o risco de atrair empresas fantasmas ou de fachada, interessadas apenas na blindagem de suas atividades sob um manto legal duvidoso. Como lembra Lívio Giosa, “a base econômica do município precisa guardar correspondência com a realidade fiscal e social local, sob pena de se converter em um artifício para práticas ilícitas” (Giosa, 2022).

A situação também levanta preocupações quanto à fiscalização e à transparência. Municípios de pequeno porte, como Bodó, carecem de estrutura técnica ou institucional para regular ou auditar adequadamente plataformas de apostas online com movimentação financeira nacional ou internacional. A ausência de mecanismos efetivos de controle favorece a lavagem de dinheiro, a evasão fiscal e a proliferação de atividades em zona cinzenta do ordenamento jurídico. Isso agrava o risco de responsabilização futura dos entes públicos e de nulidade dos atos administrativos praticados com base na legislação questionada.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Portanto, o caso de Bodó-RN se mostra emblemático para refletir sobre os desafios da descentralização da tributação sobre apostas e jogos. Em vez de impulsionar o desenvolvimento regional, a proliferação descontrolada de leis municipais com pretensões de alcance nacional compromete a segurança jurídica, a integridade do sistema tributário e a credibilidade institucional. Urge um posicionamento firme do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos de controle, de modo a conter esse fenômeno antes que ele se alastre e comprometa o próprio pacto federativo.

4.3. Comparação com outras iniciativas municipais

Importante observar que Bodó não foi a única cidade brasileira a tentar, em âmbito local, regulamentar as apostas. Em São Paulo-SP, o prefeito Ricardo Nunes enviou à Câmara Municipal, em junho de 2024, um projeto de lei para instituir uma loteria municipal com exploração privada, inclusive de jogos eletrônicos. A proposta baseava-se na decisão do Supremo Tribunal Federal que, em 2020, permitiu que estados e municípios criassem loterias próprias. Contudo, a intenção de explorar jogos *online* e apostas de quota fixa encontrou resistência jurídica, já que essa modalidade depende de regulamentação específica do Governo Federal (Uol Notícias, 2024).

Outro caso foi o de Uruguaiana-RS, que aprovou a Lei Municipal nº 5.650/2023 criando a Loteria Municipal. A norma previa exploração direta ou por concessão, inclusive de forma digital. Apesar de mais detalhada e formalmente estruturada, a iniciativa não foi efetivamente implementada até o momento, principalmente por causa da indefinição legal quanto à regulamentação federal e pela ausência de infraestrutura técnica no município para operacionalizar e fiscalizar as atividades (Jornal Cidade, 2023).

Em São Gonçalo-RJ, a Câmara aprovou, em fevereiro de 2025, o projeto conhecido como “Tigrinho de São Gonçalo”, com previsão de oferta de loterias instantâneas e jogos de prognósticos por plataformas digitais. O Ministério da Fazenda, no entanto, se manifestou contrariamente, destacando que a Constituição não permite tal extrapolação de competência e que o município não atenderia aos critérios legais exigidos para esse tipo de operação (Gamesbras, 2025). Apesar da aprovação legislativa local, o projeto permanece sem regulamentação válida.

No mesmo sentido, Campinas-SP sancionou recentemente a criação da Loteria Municipal (Locamp), com previsão de destinação dos recursos para saúde e educação. Ainda que com finalidade pública louvável, a proposta enfrenta os mesmos desafios das demais, especialmente pela falta de integração com a nova legislação federal de apostas, que exige autorização específica do Ministério da Fazenda para as plataformas *online* e apostas de quota fixa (Sigma World, 2024).

O diferencial do caso de Bodó, frente às demais experiências municipais, reside na desproporcionalidade da medida. Enquanto cidades maiores, com maior capacidade administrativa, tentam estruturar legalmente suas loterias, Bodó-RN, com escassos recursos, emitiu dezenas de licenças a empresas *online* sem critérios de controle, fiscalização ou transparência. Esse cenário

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

aumenta o risco de irregularidades como sonegação fiscal, uso de empresas de fachada e eventual lavagem de capitais. Todas as iniciativas, apesar de distintas em estrutura, fracassam ou emperram por um motivo comum: a ausência de amparo legal federal, condição indispensável para a operação regular das apostas no país.

4.4. Consórcios públicos intermunicipais como alternativa à fragilidade administrativa de Bodó-RN

A experiência do Município de Bodó-RN evidencia as limitações estruturais e institucionais enfrentadas por pequenos entes federados na regulação de atividades econômicas complexas, como as apostas de quota fixa *online*. A reduzida capacidade técnica e o descompasso entre a estrutura local e o número de empresas credenciadas configuram um cenário de risco jurídico e fiscal. Conforme aponta Santos (2024), a descentralização prevista pela Constituição de 1988 não garantiu plena eficácia a esses entes, que permanecem altamente dependentes de transferências intergovernamentais e com baixa capacidade de sustentação própria.

Nesse contexto, a criação de consórcios públicos intermunicipais, prevista na Lei nº 11.107/2005, surge como alternativa de governança cooperativa. Ao compartilhar recursos técnicos e administrativos, os municípios podem superar suas limitações, padronizar procedimentos e garantir maior transparência na execução de políticas públicas, em consonância com o modelo de federalismo cooperativo, que privilegia a colaboração entre entes em vez da competição (Santos, 2024).

Ainda que a regulação das apostas seja de competência federal, a experiência de consórcios em áreas como saúde, saneamento básico e resíduos sólidos demonstra a pertinência do modelo como paradigma de organização administrativa. No caso de Bodó-RN, tal arranjo institucional poderia prevenir a atual desproporcionalidade entre a capacidade do município e o número de casas de apostas credenciadas, oferecendo maior legitimidade e segurança jurídica às iniciativas locais.

Dessa forma, o caso de Bodó-RN revela de forma clara os riscos de atribuir a um município de pequeno porte a responsabilidade de regular sozinho uma atividade econômica de grande complexidade, como as apostas *online*. A experiência reforça que a cooperação intermunicipal, por meio de consórcios, pode representar um caminho mais equilibrado e seguro para fortalecer a capacidade administrativa local, reduzir desproporcionalidades e assegurar maior legitimidade às iniciativas de regulação. Trata-se, portanto, de reconhecer que a solução para a fragilidade institucional de pequenos municípios não está no isolamento, mas sim na construção de arranjos cooperativos capazes de dar eficiência e sustentabilidade às políticas públicas.

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

5.1. Insegurança jurídica e possíveis judicializações

A regulamentação municipal de apostas *online*, como no caso de Bodó-RN, traz à tona um cenário de insegurança jurídica significativo. A ausência de uma legislação federal clara e unificada sobre o tema, especialmente no que se refere à exploração de apostas de quota fixa, contribui para a proliferação de iniciativas locais potencialmente inconstitucionais. A tendência é que esses casos resultem em judicialização, com ações civis públicas, arguições de inconstitucionalidade e medidas cautelares promovidas por órgãos de controle, como Ministério Público e Advocacia-Geral da União.

A relevância do tema já se confirma pelo controle de constitucionalidade em curso no Supremo Tribunal Federal. No Referendo da Medida Cautelar na ADI 7721, a Corte reconheceu os riscos sociais e econômicos associados à exploração das apostas de quota fixa, evidenciando a necessidade de uma regulação uniforme e protetiva em âmbito nacional. Esse precedente reforça a tendência de intensa judicialização do tema e demonstra que iniciativas municipais desarticuladas da legislação federal dificilmente resistirão ao crivo constitucional.

A judicialização dessas medidas tende a produzir efeitos retroativos sobre os atos administrativos municipais, inclusive quanto à nulidade de licenças concedidas, restituição de tributos pagos e responsabilização pessoal de agentes públicos. Além disso, operadores que se estabeleceram com base nessas normas locais enfrentam o risco de sanções administrativas e criminais, agravando a percepção de insegurança jurídica para o setor. Como salienta Daniel Mitidiero (2023), “a autorização de loterias de âmbito nacional compete à União, sendo inconstitucional qualquer autorização municipal que extrapole os limites do interesse local”.

5.2. Harmonização tributária entre União, Estados e Municípios

Outro desafio é a necessidade de harmonização tributária entre os entes federativos. A arrecadação oriunda da exploração de apostas envolve tributos como ISS (municipal), ICMS (estadual, em certas interpretações) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), ou ainda tributos federais como IRPJ e CSLL. A sobreposição de competências e a ausência de um marco legal unificado geram disputas por base de cálculo e conflitos de competência, prejudicando a previsibilidade do ambiente regulatório.

Lívio Giosa (2022) alerta que “a base econômica do município precisa guardar correspondência com a realidade fiscal e social local, sob pena de se converter em um artifício para práticas ilícitas”. Assim, é essencial que a tributação sobre as apostas seja integrada a uma política fiscal articulada nacionalmente. A atuação coordenada do Comitê Gestor das Obrigações Acessórias das Administrações Tributárias pode ser um caminho para evitar bitributação e evasão fiscal, promovendo um modelo cooperativo de fiscalização e arrecadação.

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

5.3. Cenário futuro e impactos da regulamentação

A regulamentação federal das apostas de quota fixa, prevista na Lei nº 14.790/2023, inaugurou um novo cenário para o setor. A criação de regras para credenciamento, tributação e fiscalização sob a supervisão do Ministério da Fazenda tende a estabelecer maior segurança jurídica e atrair operadores comprometidos com a legalidade. Por outro lado, as iniciativas municipais que não se adequarem à regulamentação federal ficarão sujeitas à nulidade.

A expectativa é que a regulamentação federal promova um ambiente mais transparente e competitivo, com potencial para gerar receitas significativas, mas também exigindo rigor na fiscalização e na proteção do consumidor. Para os municípios, restará o desafio de atuar na fiscalização tributária e no monitoramento local das atividades, respeitando os limites de sua competência constitucional. Como discutido nos casos de Bodó-RN e outras experiências municipais, a ausência de articulação entre os entes federados abre espaço para iniciativas irregulares que ameaçam o pacto federativo e a segurança jurídica do setor.

Nesse contexto, a implementação da reforma tributária — especialmente no que se refere à transição para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) — poderá redefinir a forma de incidência e repartição das receitas oriundas das apostas, integrando-as à nova lógica de tributação sobre o consumo e serviços. Isso exigirá do legislador e dos órgãos de fiscalização atenção redobrada para evitar lacunas normativas que comprometam a arrecadação e a distribuição equitativa de recursos entre União, estados e municípios.

6. CONSIDERAÇÕES

Do ponto de vista jurídico, essas iniciativas podem ser consideradas inconstitucionais, gerando riscos de nulidade dos atos administrativos, sanções a agentes públicos e insegurança para os operadores. Economicamente, há o risco de criação de um ambiente propício à lavagem de dinheiro, sonegação e formação de monopólios ilegais sob o disfarce de legalidade local. A harmonização tributária entre os entes federativos é essencial para que o setor possa gerar receitas sem comprometer a ordem jurídica.

Além disso, para superar esse cenário, algumas proposições normativas e políticas públicas devem ser consideradas. Em primeiro lugar, a reforma tributária em curso precisa disciplinar de forma clara a tributação das atividades digitais, incluindo as apostas, de modo a reduzir a sobreposição de competências e evitar a proliferação de legislações municipais conflitantes. Em segundo lugar, os consórcios públicos intermunicipais podem representar alternativa eficiente para pequenos municípios, permitindo a cooperação na fiscalização e arrecadação, evitando a fragmentação normativa e garantindo maior racionalidade administrativa. Além disso, a análise comparada com modelos internacionais de regulação, como os adotados em Portugal e no Reino

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Unido, revela que a centralização regulatória combinada com mecanismos de cooperação local tende a assegurar maior segurança jurídica e eficácia arrecadatória.

Portanto, nota-se que a emergência de regulamentações municipais isoladas deve ser compreendida como um sintoma da urgência de um marco regulatório federal abrangente e cooperativo. A Lei nº 14.790/2023 é um passo relevante, mas seu sucesso dependerá da articulação efetiva entre União, estados e municípios. É imperioso que os municípios atuem dentro dos limites constitucionais, contribuindo para a fiscalização e arrecadação apenas de forma subsidiária, sem promover medidas autônomas que afrontem a competência federal e coloquem em risco a segurança jurídica do setor de apostas no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a tributação das apostas de quota fixa e a atuação do Ministério da Fazenda. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14790.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

BUSTAMANTE, Aline de Oliveira. **A tributação em casas de apostas esportivas:** uma análise à luz da Lei 14.790/23. Cachoeiro de Itapemirim: Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim, 2023.

COINTELEGRAPH BRASIL. **Cidade brasileira se "vende" e libera apostas proibidas por R$ 5 mil.** [S. l.]: Cointelegraph Brasil, 2024. Disponível em: https://br.cointelegraph.com/jogos/noticias/setor/cidade-brasileira-se-vende-e-libera-bets-proibidas-por-r-5-mil. Acesso em: 2 maio 2025.

G1 RN. Cidade do RN regulamenta bets e credencia pelo menos 38 empresas em 2 meses. **g1.globo.com**, Natal, 5 fev. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/02/05/cidade-do-rn-regulamenta-bets-e-credencia-pelo-menos-38-empresas-em-2-meses.ghtml. Acesso em: 2 maio 2025.

G1 RN. Ministério da Fazenda notifica prefeitura de cidade do RN que credenciou bets. **g1.globo.com**, Natal, 7 fev. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/02/07/ministerio-da-fazenda-notifica-prefeitura-de-cidade-do-rn-que-credenciou-bets.ghtml. Acesso em: 2 maio 2025.

GAMESBRAS. **Ministério da Fazenda quer barrar criação da Loteria Municipal de São Gonçalo.** [S. l.]: Gamesbras, 2025. Disponível em: https://www.gamesbras.com/loteria/2025/3/12/ministerio-da-fazenda-quer-barrar-criao-da-loteria-municipal-de-so-gonalo-52903.html. Acesso em: 2 maio 2025.

GIOSA, Lívio. **Gestão pública e responsabilidade fiscal:** o equilíbrio entre eficiência e legalidade. São Paulo: Atlas, 2022.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

JORNAL CIDADE. Implantação da Loteria Municipal não tem previsão. **Jornal Cidade,** 2023. Disponível em: https://www.jornalcidade.net.br/noticias/politica/_implantacao_da_loteria_municipal_nao_tem_previsao_.15423084. Acesso em: 2 maio 2025.

MITIDIERO, Daniel. Competência legislativa em matéria de loterias: aspectos constitucionais e infraconstitucionais. **Revista de Direito Público Econômico**, Curitiba, v. 21, n. 1, p. 55-72, jan./jun. 2023.

PORTAL N10. Em Bodó (RN), bets encontram “paraíso regulatório” com taxa de licença acessível. **Portal N10**, Natal, 2025. Disponível em: https://portaln10.com.br/brasil/rn/em-bodo-rn-bets-encontram-paraiso-regulatorio-com-taxa-de-licenca-acessivel-246380/. Acesso em: 2 maio 2025.

ROSA, Wanderson Barbosa. Regulamentação e tributação de apostas esportivas no Brasil. *In:* **Novos Temas em Direito:** tensões e complementaridades. Uberlândia: Editora Científica, 2024. v. 2, p. 131-143.

SAIBA MAIS. Bodó é notificada pelo Ministério da Fazenda após credenciar bets**. Agência Saiba Mais,** Natal, 2025. Disponível em: https://saibamais.jor.br/2025/02/bodo-e-notificada-pelo-ministerio-da-fazenda-apos-credenciar-bets/. Acesso em: 2 maio 2025.

SANTOS, Márcio Pedrosa dos. **Autonomia dos pequenos municípios e a (in)suficiência da arrecadação tributária própria:** recorte com os pequenos municípios da microrregião de Araxá. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

SIGMA WORLD. **Cidade no RN vira polo de apostas com licença de R$ 5 mil**. [S. l.]: Sigma World, 2024. Disponível em: https://sigma.world/pt-br/news/cidade-no-rn-vira-polo-de-apostas-com-licenca-de-r-5-mil. Acesso em: 2 maio 2025.

UOL NOTÍCIAS. Nunes propõe criar 'bet municipal' em São Paulo. **UOL Notícias,** 2024. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2024/06/21/nunes-propoe-criar-bet-municipal-em-sao-paulo.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.