

TC 025.609/2024-6

Tipo: Acompanhamento

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda

Procurador ou advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Acompanhamento das ações propostas pelo Governo Federal para prevenir o roubo de dados dos apostadores e outros aspectos relativos à tecnologia da informação nas empresas autorizadas a explorar jogos com apostas de quota fixa (“*bets*”).
2. O Acompanhamento tem origem em Comunicação do então Presidente deste Tribunal, Exmº Ministro Bruno Dantas, realizada em sessão plenária desta Corte de Contas, em 2 de outubro de 2024.
3. A referida Comunicação (peça 3) contextualiza o cenário do mercado de *bets*, ou apostas de cota fixa de eventos esportivos, que, segundo relatório publicado em 10/9/2024 pela XP Investimentos, deve movimentar, em 2024, entre R\$ 90 bilhões e R\$ 130 bilhões (peça 3, p. 1).
4. Além disso, o presidente noticiou que, de acordo com um estudo da Strategy & Brasil, consultoria estratégica da PricewaterhouseCoopers, as apostas *online* desviaram recursos significativos do consumo no varejo, afetando a recuperação econômica do país, mesmo em um cenário de aumento de renda e recorde de empregos (peça 3, p. 1).
5. Já relatório do Banco Central indica que, somente no mês de agosto/2024, 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bilhões em *bets* via Pix (peça 3, p. 1).
6. Dessa forma, autorizou-se ação de controle para que a Secretaria-Geral de Controle Externo possa **conhecer e acompanhar** os custos envolvidos na saúde pública, o impacto no poder de compra das famílias e **as ações propostas pelo Governo Federal para prevenir**, por exemplo, a lavagem de dinheiro, **o roubo de dados dos apostadores** e o envolvimento de menores de idade (peça 3, p. 2).

HISTÓRICO

7. Após a autorização da ação de controle, a AudTI propôs o início deste Acompanhamento no que diz respeito ao tema mencionado na Comunicação da Presidência relacionado à sua área de atuação, qual seja, o roubo de dados dos apostadores. Para iniciar o acompanhamento, propôs-se diligência à Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF) para conhecer as ações do Governo Federal para modificar positivamente o comportamento das *bets* na área de segurança da informação, em especial na prevenção do roubo de dados dos apostadores (peça 4).
8. A instrução propôs os seguintes temas a serem abordados (peça 4, p. 2):
 - 8.1. Governança e agenda regulatória;
 - 8.2. Capacidade operacional;
 - 8.3. Gestão de riscos;
 - 8.4. Monitoramento, avaliação e comunicação de resultados.
9. Houve concordância da subunidade (peça 5) e unidade (peça 6). Em seguida, o relator acolheu os fundamentos da unidade técnica e determinou a realização da diligência proposta (peça



7).

10. A diligência foi realizada por meio do Ofício 55652/2024-TCU/Seproc (peça 8), a ciência de comunicação ocorreu em 5/12/2024 (peça 9) e as respostas da SPA/MF foram juntadas aos autos em 20/1/2025 e constam das peças 10 a 17.

EXAME TÉCNICO

11. O Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF), é o órgão responsável pelas áreas de apostas de quota fixa, promoções comerciais, sorteios filantrópicos, loterias e captação antecipada de poupança popular. Sua função é autorizar, conceder, regulamentar, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, nos termos da legislação vigente¹.

12. A legislação prevê que as empresas de apostas precisam garantir a segurança cibernética para seus usuários, conforme a Lei 14.790/2023, que regulamenta a exploração da aposta de quota fixa e inclui os jogos *online* nessa categoria:

Art. 7º Somente serão elegíveis à autorização para exploração de apostas de quota fixa as pessoas jurídicas constituídas segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional, que atenderem às exigências constantes da regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda.

§ 1º A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:

VII - requisitos técnicos e de **segurança cibernética** a serem observados pela infraestrutura de tecnologia da informação e pelos sistemas dos agentes operadores, com a exigência de certificação reconhecida nacional ou internacionalmente; (**grifou-se**)

13. Em breve pesquisa no site da SPA/MF (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas>), as principais normas que tratam a matéria são:

13.1. [Portaria SPA/MF 300/2024](#), que estabelece os requisitos para homologação das entidades certificadoras de plataformas de apostas e jogos online;

13.2. [Portaria SPA/MF 722/ 2024](#), que estabelece os requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas, bem como de suas plataformas de apostas esportivas e de jogos on-line, a serem utilizados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa;

13.3. [Portaria SPA/MF 827/2024](#), que estabelece as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional;

13.4. [Portaria SPA/MF 1.207/2024](#), que estabelece requisitos técnicos para funcionamento e homologação dos jogos on-line e estúdios de jogos ao vivo, um dos objetos de apostas da modalidade lotérica de aposta de quota fixa;

13.5. [Portaria SPA/MF 1.225/2024](#), que regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas;

13.6. [Portaria SPA/MF 1.330/2024](#), que dispõe sobre as condições gerais para exploração comercial da modalidade lotérica de aposta de quota fixa no território nacional.

14. A SPA/MF trouxe ainda a [Portaria SPA/MF 1.857/2024](#), que regulamenta a transferência de dados e recursos dos apostadores da modalidade lotérica aposta de quota fixa entre pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico, e dispõe sobre os casos em que essa transferência não pode ser realizada (peça 11, p. 3).

¹ Secretaria de Prêmios e Apostas. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas>. Acesso em 11/2/2025



15. Nota-se que as portarias da SPA/MF fazem menção aos termos “segurança”, “segurança da informação” e “segurança cibernética”.

16. De acordo com o Glossário de Segurança da Informação da Portaria - GSI/PR 93/2021, “segurança cibernética” é definida como as ações voltadas para a segurança de operações, visando garantir que os sistemas de informação sejam capazes de resistir a eventos no espaço cibernético, capazes de comprometer a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade dos dados armazenados, processados ou transmitidos e dos serviços que esses sistemas ofereçam ou tornem acessíveis.

17. Já o termo “segurança da informação” refere-se a ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações.

18. Com base nessas definições, conclui-se que o conceito de segurança da informação engloba a segurança cibernética, de modo que ao longo desta instrução será utilizada segurança da informação para tratar a matéria.

19. As respostas da SPA/MF à diligência serão apresentadas a seguir, organizadas de acordo com os temas propostos no parágrafo 8.

Governança e agenda regulatória

Informação sobre a estratégia de intervenção regulatória e fiscalização para garantir que as empresas autorizadas implantem controles para reduzir os riscos de segurança da informação a um nível adequado

20. Não foi apresentada resposta.

Informação sobre os indicadores de qualidade regulatória relativos à segurança da informação que serão utilizados

21. Não foi apresentada resposta.

Informação sobre eventuais ações de fiscalização já realizadas que envolveram avaliações de segurança da informação

22. Não houve ações de fiscalização, uma vez que os primeiros relatórios de avaliação emitidos pelas entidades certificadoras só serão apresentados a partir de março de 2025. Só então a SPA/MF poderá avaliar mais detalhadamente os requisitos de segurança, inclusive para definição de indicadores e mapas de riscos (peça 11, p. 3).

Informação sobre os requisitos, critérios, métodos empregados e testes definidos para as avaliações de segurança da informação pelas empresas certificadoras

23. Nos termos do art. 3º da Portaria SPA/MF 300/2024, as entidades certificadoras devidamente reconhecidas pelo MF podem emitir certificado específico para o Brasil. Atualmente, são seis entidades nessa condição². Os critérios técnicos para reconhecimento dessas estão previstas no art. 6º, inciso IV, combinado com o art. 10 da mesma Portaria (peça 11, p. 2).

24. Quanto aos requisitos para as entidades certificadoras, o tema de segurança da informação é abordado na forma de exigência de documentação comprobatória que atenda ao requisito de existir, no quadro de profissionais encarregados de realizar as avaliações, de especialistas na área de auditorias de segurança e de segurança cibernética (art. 10, inciso II) (peça 11, p. 2).

25. Já a Portaria SPA/MF 722/2024 estabelece requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas. O art. 8º prevê a apresentação, por parte dos operadores de apostas, em até

² Lista de entidades certificadores autorizadas pelo MF em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/autorizacao-aqf/entidades-certificadoras>. Última atualização em 11/11/2024. Acesso em 11/2/2025



noventa dias após o ato de autorização da SPA/MF, do relatório de avaliação para certificação dos requisitos técnicos definidos no Anexo IV dessa portaria, emitido por entidade certificadora reconhecida pela SPA/MF (peça 11, p. 3).

26. Segundo a SPA/MF, o prazo para apresentação do referido relatório, que contemplará os principais aspectos técnicos relativos à segurança da informação, se encerrará em março de 2025. Só então a SPA/MF poderá avaliar mais detalhadamente os requisitos de segurança, inclusive para definição de indicadores e mapas de riscos (peça 11, p. 3).

Critérios para avaliar a qualidade do serviço executado pelas empresas certificadoras no que diz respeito à segurança da informação

27. A SPA/MF trouxe o Anexo IV da Portaria SPA/MF 722/2024, que dispõe sobre os requisitos técnicos que servem de critérios para as entidades certificadoras avaliarem os requisitos de segurança dos operadores.

Capacidade operacional

A estrutura (organograma, composição e normativos) da SPA/MF (servidores, cargos em comissão, equipamentos) para atuar na regulação e supervisão das empresas autorizadas a explorar jogos com apostas de quota fixa nos aspectos de segurança da informação

28. A SPA/MF anotou que não há designação de servidores para tratar especificamente do tema de segurança da informação na Secretaria. A natureza do trabalho exercido seria interdisciplinar, envolvendo a Coordenação-Geral de Sistemas, a Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização, contando com o apoio também de diversas outras áreas da Secretaria, como a Coordenação-Geral de Regulação, a Coordenação-Geral de Autorização de Apostas, entre outras (peça 11, p. 3 e peça 12, p. 1).

29. Forneceu organograma da Secretaria (peça 16) e explicou que tem em seu quadro de pessoal 27 servidores efetivos, 12 servidores sem vínculo, 25 terceirizados e 5 estagiários, totalizando 69 funcionários (lista de funcionários na peça 14). As funções comissionadas estão descritas nas peças 13 e 17.

30. Destaca-se que o tema segurança da informação, bem como os demais aspectos referentes à regulação e fiscalização de sistemas, estariam sob a competência da Coordenação-Geral de Sistemas, da Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização. Nessa área, estariam alocados atualmente o Coordenador-Geral de Sistemas e um estagiário (peça 11, p. 3).

31. Além disso, apresentou a lista de equipamentos (peça 15).

Informação sobre se o quantitativo de recursos humanos alocados na SPA/MF são suficientes e possuem as habilidades e conhecimento necessários para atuar na regulação e supervisão das empresas autorizadas a explorar jogos com apostas de quota fixa nos aspectos de segurança da informação

32. Não foi apresentada resposta.

Informação sobre se os recursos orçamentários alocados em 2024 são suficientes para a SPA/MF atuar nas atividades de regulação e fiscalização no tema de segurança da informação

33. A SPA/MF relatou que não há recursos orçamentários alocados especificamente para as atividades de regulação e fiscalização do tema de segurança da informação, tampouco há designação de servidores para tratar especificamente do tema na Secretaria. O tema de segurança da informação, bem como os demais aspectos relacionados à regulação e fiscalização de sistemas, está sob a competência da Coordenação-Geral de Sistemas, da Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização (peça 11, p. 3).

34. Seu orçamento atualmente seria vinculado à Ação 2000 do Ministério da Fazenda,



contando com o valor de R\$ 327.490, 00 (trezentos e vinte e sete mil e quatrocentos e noventa reais) para o exercício de 2025 (peça 12, p. 1).

Gestão de riscos

Mapa dos riscos que podem comprometer a atuação da SPA/MF nas atividades de regulação e fiscalização no tema segurança da informação

35. Não foi apresentada resposta.

Mapa do nível de capacidade dos controles de segurança da informação atualmente implementados pelas empresas autorizadas a explorar jogos com apostas de quota fixa

36. Não foi apresentada resposta.

Monitoramento, avaliação e comunicação de resultados

Informação sobre a abordagem de monitoramento, avaliação e comunicação dos indicadores relativos à segurança da informação dos entes regulados e usuários dos jogos com apostas de quota fixa (“bets”)

37. Não foi apresentada resposta.

Outros

Informação sobre a existência de outras normas ou regulamentos que digam respeito ao tema de segurança da informação além dos constantes no site dessa Secretaria, Portarias - SPA/MF 300/2024, 722/2024, 827/2024, 1.207/2024, 1.225/2024 e 1.330/2024

38. Foi apresentada adicionalmente a Portaria SPA/MF 1.857/2025, que regulamenta a transferência de dados e recursos dos apostadores da modalidade lotérica aposta de quota fixa entre pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico, e dispõe sobre os casos em que essa transferência não pode ser realizada.

Indicação de servidor (nome, telefone e e-mail) com conhecimentos técnicos sobre regulação no tema segurança da informação para esclarecer dúvidas e prestar esclarecimentos adicionais sobre as informações e documentos encaminhados, com objetivo de construir colaborativamente o entendimento da matéria

39. A SPA/MF indicou o Coordenador-Geral de Sistemas da Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização (peça 11, p. 3).

Análise e conclusão

40. A análise das respostas fornecidas pela SPA/MF releva um cenário de estágio inicial de desenvolvimento de suas competências, seja relacionada à segurança da informação em si, seja no contexto da regulação e supervisão de empresas autorizadas a explorar jogos com apostas de quota fixa.

41. O fato de a SPA/MF não ter fornecido resposta para seis das treze solicitações também corrobora essa visão.

42. Também não há designação específica de servidores para tratar do tema de segurança da informação, como informado pela SPA/MF e demonstrado em seu organograma. Além disso, não há recursos orçamentários alocados especificamente para as atividades de regulação e fiscalização do tema de segurança da informação.

43. Outra situação que merece destaque é que os primeiros relatórios de avaliação emitidos pelas entidades certificadoras só serão apresentados a partir de março de 2025. Só então a SPA/MF poderá avaliar mais detalhadamente os requisitos de segurança, inclusive para definição de indicadores e mapas de riscos.



44. Vale destacar ainda que a SPA/MF, secretaria do Governo Federal responsável pelas áreas de apostas de quota fixa, promoções comerciais, sorteios filantrópicos, loterias e captação antecipada de poupança popular, foi criada recentemente, em 30/1/2024. Assim, entende-se que ela precisa de mais tempo para se estruturar e desenvolver processos e estratégias eficazes para exercer suas competências com relação à segurança da informação. Depreende-se, nesta primeira diligência, que, embora várias portarias já tenham sido editadas, funções de gestão, monitoramento, supervisão, fiscalização e sanção, no que tange ao aspecto de segurança da informação, objeto deste acompanhamento, ainda carecem de recursos e insumos para serem levadas a cabo.

45. Diante desse contexto, propõe-se que seja autorizada a continuidade do presente acompanhamento, a partir de 180 dias da decisão que vier a ser adotada, quando novas diligências serão efetuadas para verificar o progresso e as evoluções alcançadas pela SPA/MF nesse período.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Ante o exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, com as seguintes propostas:

46.1. autorizar, a partir de 180 dias da decisão que vier a ser proferida, que a AudTI dê continuidade ao presente acompanhamento, efetuando novas diligências com vistas a avaliar as ações do Governo Federal para prevenir o roubo de dados dos apostadores e outros aspectos relativos à segurança da informação nas empresas autorizadas a explorar jogos com apostas de quota fixa (“*bets*”);

46.2. enviar cópia da decisão que vier a ser adotada e desta instrução da unidade técnica à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF).

AudTI/Dadsis, em 26 de fevereiro de 2025.

(Assinado *eletronicamente*)
Kalenus Pires da Nóbrega
Matr. 10662-3