



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS EXTRAJUDICIAIS

ED. SEDE I - SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 3 - LOTE 5/6, ED. MULTI BRASIL CORPORATE -  
BRASÍLIA-DF - CEP 70.070-030 FONES: (61) 2026-8800 / 2026-9214 - E-MAIL: CGU.DEAEX@AGU.GOV.BR

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO,  
MINISTRO JHONATAN DE JESUS**

**Processo TC nº 023.126/2024-8**

Referência: Ofício 57287/2024 - Seproc, Ofício 57288/2024-TCU/Seproc, Ofício 57289/2024 - Seproc, Ofício 57291/2024-TCU/Seproc, Ofício 57292/2024-TCU/Seproc e Ofício 57293/2024-TCU/Seproc

A UNIÃO (Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome e Ministério do Esporte), pessoa jurídica de direito público interno (artigo 41, inciso I da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), representada pela Advocacia-Geral da União, na forma do *caput* do art. 131 da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, vem, perante Vossa Excelência, opor

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO  
(RITCU, art. 287)**

em face da decisão cautelar prolatada em 15 de dezembro de 2024, com esteio nos fundamentos de fato e de direito a seguir delineados.

**I - RELATO PROCESSUAL**

Tratam os autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, a respeito da utilização de cartão social, como o Programa Bolsa Família (PBF), para realização de apostas em jogos de azar on-line.

A representação fundamenta-se em artigo publicado pela CNN Brasil em 24/9/2024 (peça 2), segundo o qual, de acordo com dados do Banco Central do Brasil (Bacen), 5 milhões de beneficiários do PBF teriam realizado apostas esportivas via PIX apenas no mês de agosto daquele mesmo ano, movimentando cerca de R\$ 3 bilhões.

O Subprocurador-Geral, representante, destaca que os recursos advindos dos benefícios governamentais têm origem nos tributos pagos pela sociedade, os quais haveriam de ser utilizados no atendimento aos direitos sociais instituídos no art. 6º da Constituição Federal.

Menciona a dificuldade de fiscalizar a destinação dos recursos transferidos a milhões de beneficiários brasileiros, presumindo-a adequada por aqueles que preenchessem os critérios de elegibilidade dos programas sociais.

Ao final, o representante requer que o Tribunal de Contas da União (TCU) conheça da representação e decida por:

- a) adotar medidas necessárias no sentido de declarar ilegal qualquer utilização de cartão social, como o do Programa Bolsa Família, para apostas em jogos de azar;
- b) determinar a suspensão do pagamento a beneficiários cujo envolvimento seja, mediante investigação policial, comprovado, até que demonstrem sua real condição de vulnerabilidade; e
- c) determinar o acompanhamento do assunto pela Controladoria-Geral da União (CGU) e o encaminhamento ao TCU de novos desvios verificados.

Em instrução, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) apontou a ocorrência de alto risco, relevância e materialidade associados ao tema, além da possibilidade de atuação do TCU.

Em sede de cognição sumária e fundamentando-se no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, a AudBenefícios propôs a realização de oitiva prévia do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) acerca da implementação de medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres, determinadas cautelarmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 7721 MC/DF, entre outros pontos.

O eminente Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, assevera a competência do Tribunal de Contas da União para apreciar a matéria, bem como ressalta a ausência de conflito em relação ao controle de constitucionalidade que já vem sendo exercido pelo STF no bojo das ADIs 7.721 e 7.723.

Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho da decisão:

53. Reforço, por fim, a competência constitucional desta Corte para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e zelar pela legalidade e eficiência das despesas realizadas pela Administração Pública. A utilização indevida dos benefícios sociais em atividades que não observam os objetivos constitucionais subverte os fundamentos legais desses programas e justifica a adoção de medidas corretivas por parte do TCU.

54. Além do que, a atuação deste Tribunal, no presente caso, não configura sobreposição às competências do STF, dada a independência entre as instâncias e a natureza distinta de suas atribuições constitucionais. Enquanto aquela corte exerce o controle de constitucionalidade e a guarda da Constituição, esta desempenha função de controle externo, com foco na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, conforme disposto nos artigos 70 e 71 da CF. Assim, ambos os órgãos atuam em esferas complementares e não conflitantes, cada qual dentro de seu campo de competência.

No que tange aos requisitos autorizadores da medida cautelar, assevera o Ministro Jhonatan de Jesus:

Em sede de cognição não exauriente, entendo presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, pressupostos necessários para adoção de medida cautelar, além de ausente o perigo da demora reverso, conforme será demonstrado a seguir.

No que se refere especialmente ao perigo de demora, o Ministro Relator afirma:

38. O arcabouço jurídico aplicável à exploração de apostas de quota fixa tem como elemento central a Lei 14.790/2023. Em seus arts. 4º e seguintes, o referido diploma legal atribuiu ao Ministério da Fazenda a competência para regulamentar essa atividade econômica. Ademais, o parágrafo único de seu art. 9º estabelece prazo mínimo de seis meses para adequação dos agentes envolvidos, contados a partir da emissão de regulamentação específica pela pasta ministerial.

39. Nesse contexto normativo, conforme mencionado anteriormente, foi editada a Portaria SPA/MF 1.231, de 31 de julho de 2024, que disciplina aspectos essenciais para a exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa. Entre os temas tratados pelo normativo, destacam-se as regras e as diretrizes voltadas ao jogo responsável, bem como as normas aplicáveis

às ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing, além de regulamentar direitos e deveres tanto dos apostadores quanto dos operadores comerciais abarcados pela atividade.

40. Embora a Portaria SPA/MF 1.231/2024 tenha entrado em vigor na data de sua publicação, seu art. 59 dispõe que as regras relativas à fiscalização, ao monitoramento e a sanções pelo descumprimento das disposições nela previstas somente serão implementadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas a partir de 1º de janeiro de 2025.

41. Conquanto esse escalonamento temporal possa ser justificado sob a óptica da razoabilidade administrativa, a ausência de mecanismos fiscalizatórios e sancionatórios gera vácuo normativo em curto prazo, especialmente no que tange à proteção dos interesses sociais mais delicados.

42. Tal lacuna regulatória possibilita que práticas potencialmente danosas sejam perpetuadas sem o devido controle estatal até o início da vigência plena das normas fiscalizatórias, o que é particularmente sensível em um mercado como o das apostas de quota fixa, caracterizado por riscos inerentes à ludopatia, à manipulação de resultados esportivos e à lavagem de dinheiro.

43. Ademais, a ausência imediata de fiscalização efetiva enfraquece os esforços para garantir a integridade do mercado e a proteção dos consumidores, pilares fundamentais da Lei 14.790/2023 e da citada portaria. A falta de penas aplicáveis em curto prazo pode gerar incentivos perversos a operadores menos diligentes que queiram explorar brechas normativas, comprometendo, assim, tanto a credibilidade do setor quanto os interesses sociais mais vulneráveis.

44. Constatado, neste cenário, a situação de proteção insuficiente aos usuários dos serviços, com efeitos deletérios imediatos. Tal quadro se mostra particularmente preocupante no que concerne à salvaguarda de grupos mais suscetíveis, como crianças e adolescentes, frequentemente expostos aos impactos negativos das apostas desregulamentadas; além disso, há reflexos adversos nos orçamentos familiares de beneficiários de programas assistenciais governamentais, agravando ainda mais situações de vulnerabilidade socioeconômica.

45. **Essa realidade configura manifesto periculum in mora, dada a iminência de danos irreparáveis ou de difícil reparação decorrentes da ausência temporária de fiscalização efetiva.** A demora na implementação das medidas previstas compromete não apenas os objetivos regulatórios estabelecidos pela legislação vigente, mas também os princípios constitucionais que orientam a proteção integral dos direitos fundamentais.

46. Diante do exposto, concluo que a inobservância, até janeiro de 2025, das normas já editadas possui o potencial concreto de agravar o quadro crítico identificado.

(destaque acrescido)

Já quanto à fumaça do bom direito, pondera o Relator:

47. Por seu turno, a presença do fumus boni iuris encontra-se fundamentada na conjugação de elementos jurídicos e fáticos que evidenciam a plausibilidade do direito invocado. A Constituição Federal, em seu art. 6º, define como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação e a moradia, entre outros, estabelecendo que a União tem o dever de garanti-los por meio da implementação de políticas públicas, como os programas de transferência de renda. Assim, o desvio da finalidade de recursos para atividades como apostas em jogos de azar pode representar o comprometimento da legitimidade da tributação que os financia.

48. O art. 3º da Lei 14.601/2023, que rege o Programa Bolsa Família (PBF), estabelece que os objetivos do programa incluem combater a fome, interromper o ciclo intergeracional da pobreza e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade. A destinação dos recursos para apostas, atividade que não contribui para a satisfação das necessidades básicas nem para a superação da pobreza, viola esses objetivos e compromete a eficácia da política pública de assistência social.

49. Ademais, a mencionada lei define os benefícios financeiros do PBF como instrumentos destinados exclusivamente a famílias elegíveis, nos termos de seus arts. 5º e 7º. Contudo, a presunção de vulnerabilidade financeira dos beneficiários de programas sociais, que fundamenta a concessão dos benefícios, é infirmada pelos dados apresentados no relatório do Banco Central. Como visto, os dados revelam que parcela significativa dos recursos foi destinada a apostas esportivas, comportamento incompatível com o estado de necessidade que justificaria o recebimento do auxílio; há indícios, portanto, de afronta à própria lógica subjacente ao programa assistencial.

50. Reconheço que o Programa Bolsa Família busca o fortalecimento da autonomia das famílias e que tem como responsáveis familiares preferenciais as mulheres chefes de família. Entretanto, a

comprovação desse desvio funcional e expressivo dos recursos reforça a necessidade de intervenção deste órgão de controle com vistas a resguardar o cumprimento do disposto nos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023 e a legitimidade da política pública.

Infirma, ainda, a existência de qualquer perigo de dano reverso, como se depreende do seguinte excerto:

52. Não se constata o perigo da demora reverso, porquanto a medida cautelar restringe-se a evitar o uso indevido de recursos públicos em atividades incompatíveis com os objetivos constitucionais dos programas assistenciais, sem prejuízo à continuidade do atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade que atendam aos critérios legais de elegibilidade. Além disso, a atuação preventiva do Tribunal, ao impedir o desvio de finalidade desses recursos, visa proteger o erário, bem como a eficiência e a legitimidade da política pública, sem gerar impacto negativo irreversível para os beneficiários. Em suma, a proporcionalidade e a razoabilidade da medida garantem que os efeitos benéficos superem qualquer eventual impacto negativo temporário.

Nesse sentido, conclui:

51. Feitas essas ponderações, concluo que a conjugação do *fumus boni iuris* com o *periculum in mora* justifica a adoção de medida cautelar pelo TCU, nos termos do art. 276 do Regimento Interno, no sentido de que o Ministério da Fazenda, o MDS e a Caixa Econômica Federal adotem medidas imediatas que impossibilitem a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais.

E, ao final, decide:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) **adotar medida cautelar, inaudita altera pars, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno deste Tribunal**, porquanto presentes os requisitos do *periculum in mora* e da fumaça do bom direito e ausente o perigo da demora reverso, determinando ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte e à Caixa Econômica Federal que, no âmbito de suas competências:

b.1) adotem providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

b.2) adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

c) promover a **oitiva** do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, do Ministério do Esporte e da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem sobre os pressupostos que embasam a medida cautelar adotada, bem como sobre os seguintes indícios de irregularidade:

c.1. utilização de recursos obtidos a partir de transferências de renda recebidas por beneficiários do Programa Bolsa Família para realização de apostas de quota fixa, em possível afronta aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023, comprometendo a legitimidade e a finalidade do programa ao desviar recursos destinados à superação da vulnerabilidade social e à garantia de direitos básicos;

c.2. ausência de regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção sobre o setor de apostas de quota fixa, caracterizando vácuo normativo que impede a devida proteção dos interesses sociais mais sensíveis e das camadas mais vulneráveis da população.

d) **diligenciar** ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte, ao Banco Central do Brasil e à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 157 do Regimento Interno, **para que informem** ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias:

d.1) as medidas adotadas no sentido de vedar a utilização de transferências de renda recebidas por beneficiários de programas sociais e assistenciais sob responsabilidade do governo federal para

realização de apostas de quota fixa;

d.2) as medidas complementares planejadas voltadas ao mesmo objetivo, com indicação de prazos para sua implementação.

(destaques acrescidos)

É o breve relato processual.

## **II - DO CABIMENTO**

Em primeiro lugar, é importante pontuar que a oposição dos presentes embargos de declaração não impedem a reunião de esforços entre os órgãos e entidades do Poder Executivo e o próprio Tribunal de Contas da União para a construção de alternativas eficazes para a solução da questão aventada no bojo da representação em epígrafe.

Nessa linha, o que se pretende, por meio dos embargos, é justamente demonstrar que a respeitável decisão cautelar padece de obscuridade e de omissão, **aspectos que reclamam saneamento a fim de permitir o seu pleno cumprimento pelos órgãos envolvidos, bem como a defesa do próprio interesse público.**

**Não se pretende, assim, obstar o cumprimento da decisão embargada, mas sim esclarecer a forma e as condições para o seu pleno cumprimento.**

De acordo com o art. 287, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, são cabíveis os embargos de declaração sempre que houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

Trata-se de recurso de fundamentação vinculada, admitido nas hipóteses em que (i) faltar à decisão clareza e precisão; (ii) detectadas, na decisão, proposições inconciliáveis entre si; (iii) ausente a apreciação de ponto ou questão relevante sobre a qual o órgão julgador deveria ter se manifestado.

Admite-se, ainda, a oposição de embargos de declaração "com efeitos infringentes, em caráter excepcional, para a correção de premissa equivocada com base em erro de fato, sobre a qual tenha se fundado o acórdão embargado" (Acórdão 1272/2015-Segunda Câmara).

No que tange ao cabimento de embargos de declaração em face de decisão monocrática, dispõe o artigo 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, isto é, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), que "cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da **decisão** recorrida".

Observa-se, assim, que a LOTUCU admite o cabimento de embargos de declaração em face de decisão do TCU, sem excluir a possibilidade do uso desse recurso para impugnar decisões monocráticas.

Em que pese o RITCU tenha sido mais restritivo, limitando a admissibilidade dessa espécie recursal apenas em face de acórdãos, **a jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas também admite a utilização de embargos de declaração em face de decisões monocráticas e despachos**, desde que opostos no prazo legal e com o objetivo de aclarar e integrar a decisão em questão. Nesse sentido, citam-se os **Acórdãos nº 717/2023, 324/2022, 1.350/2018 e 132/20219 - todos do Plenário do TCU.**

Esse entendimento encontra, inclusive, sintonia com os ditames do Código de Processo Civil (CPC) que, em seus artigos 1.022 e 1.024, assim dispõem:

Art. 1.022. Cabem embargos de declaração **contra qualquer decisão judicial** para:

I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

III - corrigir erro material.

(...)

Art. 1.024. (...)

§ 2º Quando os embargos de declaração forem opostos **contra decisão de relator ou outra decisão unipessoal** proferida em tribunal, o órgão prolator da decisão embargada decidirá monocraticamente.

(destaques acrescidos).

Ainda que o CPC seja aplicável em caráter subsidiário aos processos no âmbito do TCU, não se pode ignorar os avanços legais sobre o tema, em especial a expansão do rol de decisões passíveis de serem contestadas pela via dos embargos de declaração, em sintonia com os princípios da ampla defesa e do devido processo legal.

Logo, são plenamente cabíveis os presentes embargos de declaração em face da decisão cautelar monocrática prolatada pelo eminente Ministro Relator.

### **III - DA TEMPESTIVIDADE**

A decisão cautelar deferida pelo eminente Relator foi encaminhada para as unidades jurisdicionadas por meio de dois ofícios: um noticiando o deferimento da cautelar e determinando a realização da oitiva; e o outro determinando diligências.

O Ministério da Fazenda tomou ciência da decisão por meio dos Ofícios nº 57287/2024 - Seproc e nº 57291/2024 - Seproc, em 18 e 19 de dezembro de 2024.

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome tomou ciência da decisão por meio dos Ofícios nº Ofício 57288/2024 - Seproc e 57292/2024-TCU/Seproc, ambos em 19 de dezembro daquele mesmo ano.

O Ministério dos Esportes, por sua vez, tomou ciência da decisão por meio dos Ofícios nº 57289/2024 - Seproc e nº 57293/2024 - Seproc, em 18 e 19 de dezembro.

Opostos os embargos de declaração dentro dos dez dias posteriores à data inicial de ciência pelas três Pastas, encontra-se demonstrada a tempestividade do recurso e atendidas as condições necessárias para o seu conhecimento.

### **IV - DO MÉRITO**

#### **IV.1- DA OBSCURIDADE**

##### **IV. 1. 1 - DA NECESSIDADE DE SE FIXAR A EXTENSÃO E A ABRANGÊNCIA DOS PROGRAMAS SOCIAIS QUE DEVEM SE SUBMETTER AO COMANDO DA DECISÃO EMBARGADA, TANTO NA ESFERA FEDERAL QUANTO NO ÂMBITO ESTADUAL.**

Em 15 de dezembro de 2024, o eminente Relator conheceu da representação em epígrafe e, nos termos do art. 276 do RI/TCU, determinou cautelarmente ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte e à Caixa Econômica Federal que, no âmbito de suas competências:

- b.1) adotem providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;
- b.2) adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

A obscuridade decorre do fato de o decisório ensejar dúvidas acerca de seu exato cumprimento.

Como visto, determina o Relator que os órgãos representados, ora embargantes, “adotem providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, **como o Bolsa Família**” (grifou-se). E, ainda, “adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, **como o Bolsa Família**” (grifou-se).

A fim de atender plenamente o comando da decisão cautelar, entende-se importante que o Em. Ministro Relator aponte **os limites da eficácia da decisão prolatada**.

Sobre a expressão “como o Bolsa Família”, vale registrar que, de acordo com o Portal da Transparência, os principais programas de benefícios ao cidadão oferecidos pelo Governo Federal são o “Auxílio Reconstrução, Auxílio Brasil, Auxílio Emergencial, Bolsa Família (substituído), Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Garantia-Safra e Seguro-Defeso (ou Pescador Artesanal)”[1].

Não foi explicitado na decisão cautelar se deverão ser adotadas providências semelhantes em relação a todos os programas citados, o que deve ser esclarecido para o seu exato cumprimento.

Importa considerar ainda que, além dos diversos programas de benefícios sociais existentes na esfera **federal** (que não foram especificados de forma exaustiva no julgado), existem inúmeros benefícios **estaduais** em vigor, também não sendo possível depreender da decisão em exame se também eles deveriam ser incluídos no impedimento relacionado às apostas de quota fixa.

Nesses termos, busca-se aclarar, por meio do presente recurso, a extensão e a abrangência dos programas sociais que haveriam de se submeter aos comandos da decisão embargada, tanto na esfera federal quanto no âmbito estadual.

#### **IV. 1. 2 - DA NECESSIDADE DE SE FIXAR A EXTENSÃO E A ABRANGÊNCIA DA DECISÃO EM RELAÇÃO ÀS AUTORIZAÇÕES CONCEDIDAS POR ESTADOS-MEMBROS PARA EXPLORAÇÃO COMERCIAL DA MODALIDADE LOTÉRICA DE APOSTAS DE QUOTA FIXA.**

É imperioso considerar que a Lei nº 13.756/18, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.790/23, autoriza expressamente os Estados e o Distrito Federal a explorarem, seja diretamente, seja por meio de particulares, quaisquer modalidades lotéricas previstas na legislação federal, inclusive a loteria de apostas de quota fixa.

Diversos entes estaduais, inclusive, já editaram regulamentação própria para a exploração destas atividades.

Por essa razão, é necessário que o eminente Relator, conforme o caso e se entender pertinente e oportuno, enderece a ordem contida em sua decisão também aos Estados-membros, no que diz respeito às suas respectivas atribuições; ou esclareça se os referidos entes federativos, caso incluídos na abrangência do *decisum*, estarão obrigados a acatar as regulamentações do Ministério da Fazenda referentes à exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e demais orientações editadas em decorrência da cautelar.

#### **IV. 1. 3 - DAS DIFICULDADES OPERACIONAIS DE CUMPRIMENTO DA DECISÃO**

Acerca da determinação de que sejam implementadas “soluções técnicas imediatas” com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, cumpre noticiar que as áreas competentes das Pastas ministeriais e das entidades federais envolvidas apresentaram manifestações que evidenciam obstáculos reais para o cumprimento instantâneo da decisão embargada, tornando imperativo um direcionamento, pelo eminente Relator, quanto às modalidades de cumprimento do *decisum* ou eventual reconsideração da natureza cautelar a ele atribuída.

Nessa linha, observe-se o quanto ponderado pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (Nota Técnica SEI nº 4048/2024/MF):

Quanto à medida cautelar determinada, são necessários alguns esclarecimentos, considerando a inexequibilidade da decisão por parte da Secretaria de Prêmios e Apostas à luz das suas competências, das competências de outros Ministérios e da atual etapa de autorização das empresas. Vejamos:

A SPA, para regulamentar o art. 9º da Lei nº 14.790/2023, que prevê que a autorização para a exploração comercial de apostas de quota fixa poderá ser requerida a qualquer tempo pela pessoa jurídica interessada, observado o procedimento administrativo estabelecido na regulamentação do Ministério da Fazenda, editou a Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, com o seguinte teor:

Art. 24. Para os fins do disposto no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14.790, de 2023, o prazo de adequação das pessoas jurídicas que estavam em atividade no Brasil quando da publicação da Lei nº 14.790, de 2023, às disposições legais e regulamentares vigentes sobre a loteria de apostas de quota fixa, inicia-se na data de publicação desta Portaria e encerra-se em 31 de dezembro de 2024.

Parágrafo único. A partir de 1º de janeiro de 2025, as pessoas jurídicas que estiverem em atividade no Brasil sem a devida autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa ficarão sujeitas às penalidades pertinentes (grifou-se).

Observe-se que a citada Portaria SPA/MF nº 827, em seu art. 23, estipulou que os agentes que enviassem pedido de autorização no prazo de 90 dias da sua publicação teriam seus pedidos analisados até o **dia 31 de dezembro de 2024**. Dessa forma, a SPA ainda está em processo de análise e avaliação dos pedidos de autorização, não havendo até o momento a lista definitiva das empresas que estarão autorizadas a ofertar os serviços de apostas a partir de *1º de janeiro de 2025*. Os sites legais, que poderão apenas oferecer apostas esportivas e jogos on-line certificados, serão identificados pelo domínio “.bet.br”.

Contudo, ainda que no presente momento houvesse a lista de empresas autorizadas, situação hipotética, não seria possível a atuação da SPA para adotar "providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família", em virtude da necessidade de esclarecimento de alguns pontos da decisão, principalmente a necessidade de delimitação de seu objeto.

Isto porque a decisão se refere a recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família. Desta maneira, há que se compreender os limites destes termos, que podem abranger desde aqueles de assistência direta até mesmo programas de financiamento da casa própria.

Também há que se compreender se a decisão abrange programas estaduais e municipais, ou somente federais. Além disso, delimitar a extensão da decisão, que trata em recursos provenientes destes programas. A limitação de uso desses recursos independe da capacidade técnica dos órgãos estatais, uma vez que é da própria natureza desses recursos que estes se mesclam aos demais componentes do patrimônio do cidadão e até de outros membros de sua família, o que conduziria à limitação de utilização de recursos privados por seu proprietário o que, s.m.j., feriria o art. 5º da Constituição Federal.

Por fim, há que se pontuar que estas determinações podem levar a questionamentos relacionados à proteção de dados pessoais, uma vez que estes seriam de conhecimento de entes privados (agentes operadores de apostas).

Ainda, a título argumentativo quanto a competências internas ao governo, há a impossibilidade de aferir diretamente da decisão o devido à competência da SPA que não possui a atribuição regimental direta para tratar dados de programas sociais e assistenciais, incluindo os recursos pagos a estes beneficiários.

Para corroborar com o argumento, no caso dos programas federais como o Bolsa Família, faz-se necessário a manifestação técnica do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) acerca da decisão tendo em vista que os programas/benefícios citados expressamente na decisão fazem parte da competência desta pasta (incluindo o tratamento e a gestão do público destes programas) e não da competência do Ministério da Fazenda.



Diante disso, as competências políticas e técnicas estabelecidas para a Secretaria de Prêmios e Apostas não comportam o atendimento da decisão neste quesito, pois os dados específicos do público de programas sociais, constituídos em banco de dados específicos, estão sob responsabilidade de outras pastas.

Cabe destacar que a SPA tem atuado de forma colaborativa com o MDS e outros órgãos envolvidos, participando sobre o tema de reunião coordenada pela Casa Civil, buscando sempre a coordenação e o compartilhamento de esforços. Essa atuação conjunta visa garantir que as ações sejam executadas de maneira coordenada e eficiente, respeitando as competências e responsabilidades de cada ente governamental.

Destaque-se, ainda, conforme decidido na mencionada reunião, que a SPA entrou em contato com o SERPRO, órgão que desenvolve o SIGAP (Sistema de Gestão de Apostas), para verificar a viabilidade técnica de cumprimento da decisão, uma vez sanados os apontamentos acima. No entanto, foi pontuado que, qualquer solução tecnológica depende dos órgãos que tenham o armazenamento dos dados necessários. Assim, após contato com o MDS, aguarda reunião a ser realizada entre o MDS, a Caixa Econômica Federal e a SPA.

No mesmo sentido, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Nota nº 2980/2024/CONJUR-MDS/CGU/AGU) aponta dificuldades operacionais, em especial para se distinguir, em cada conta, recursos provenientes dos benefícios sociais de recursos provenientes de outras fontes e assim impedir que sejam utilizados para o fim específico de aposta em quota fixa. Confira-se:

Cumpra salientar que o PBF deve garantir proteção social por meio da transferência de renda, e que seus benefícios financeiros fortaleçam a função protetiva das famílias, especialmente das crianças, adolescentes e jovens. A transferência de renda estimula a autonomia das famílias permitindo que as pessoas tenham uma estabilidade na renda e que assim estejam mais protegidas da pressão econômica e mais eficientes na resolução dos enfrentamentos em casos de crise (climáticas, econômicas entre outras). **O valor financeiro repassado pelo Programa a cada família beneficiária é recurso privado, a partir do momento que integra sua conta bancária, e não mais recurso público. Do ponto de vista operacional, é importante realçar que a conta bancária de pagamento dos benefícios do PBF (utilizada por 99% das famílias beneficiárias) não é de uso exclusivo do Programa. Essa conta pode movimentar valores monetários oriundos de fontes diversas, sem qualquer vínculo com o Bolsa Família.** Tal situação é reforçada pelo fato de que, conforme estudo do Banco Mundial intitulado "Perfil de trabalho das famílias de baixa renda do Brasil e políticas de inclusão econômica" (S EI16217737), 83% dos homens beneficiários do PBF e 41% das mulheres beneficiárias do PBF encontram-se na força de trabalho na condição de ocupados (40% como empregados informais e 32% como trabalhadores por conta própria informais). Em relação às contas de pagamento do Bolsa Família, apenas 9,67 milhões de responsáveis familiares fazem regularmente pix a partir da conta de benefício e, em média, fizeram apenas 2,5 operações, com um valor de R\$ 355 cada (dados de agosto/2024). Ademais, as mais de 9,67 milhões de famílias que fizeram pix movimentaram cerca de R\$ 8,5 bilhões, mas só receberam R\$ 6,5 bilhões do Programa, logo, é imprescindível compreender que **um eventual bloqueio da conta invade esfera privada, onde o cidadão movimenta outras rendas**, o que é esperado, visto que a maior parte dessa população gera renda, mesmo que em patamares inferiores àqueles que são necessários ao seu sustento e segurança alimentar. Corroboram com essa afirmação os dados observados no Cadastro Único, do público beneficiários do PBF: das 20,78 milhões de famílias atendidas em novembro de 2024, cerca de 15,8 milhões (76,1%) apresentam renda, mesmo antes do recebimento dos benefícios do Programa. Os dados não apontam para movimentações de valores atípicos do público do Bolsa Família, mas registram o esperado: outros valores estão depositados em suas contas, já que a maioria das famílias é de trabalhadores com renda variável. Isto reforça que restrições aplicadas à conta bancária de recebimento do benefício extrapolarão a esfera do benefício e ignorarão que as famílias buscam ter renda via emprego formal ou empreendedorismo. Portanto, **não é operacionalmente viável distinguir entre a renda proveniente do trabalho e o benefício financeiro recebido do Programa. Ademais, não há como estabelecer controles relativos ao uso do dinheiro pelas famílias beneficiárias. Tentativas anteriores de fazê-lo (a título de exemplo, o Programa Fome Zero, instituído em 2003) testemunharam da impossibilidade de um programa de nível nacional realizar o microgerenciamento dos gastos domésticos de famílias beneficiárias.** A burocracia necessária para coletar, analisar e gerenciar mensalmente os dados financeiros de cerca de 20,7 milhões de famílias beneficiárias exigiria mudanças de monta nos sistemas administrados

pelo agente operador do PBF (Caixa Econômica Federal), ampliação de custos operacionais e ficariam mais sujeitos a erros, com posterior judicialização do Programa. Dessa forma, percebe-se que **a SENARC não dispõe de meios técnicos para impedir que os valores do PBF depositados em uma conta bancária sejam utilizados para fins específicos (como para apostas de quota fixa)**. Ademais, importa sinalizar que cerca de 1% das famílias atendidas pelo Programa recebem os seus benefícios por meio de uma conta não bancária, denominada conta contábil. **No pagamento dos benefícios do PBF por meio da conta contábil (não bancária), via plataforma social, para ter acesso aos valores transferidos é necessário o seu saque integral, mediante o uso do Cartão Bolsa Família ou do Cartão Cidadão. Nesse cenário, também percebe-se a ausência de condições operacionais para eventualmente impedir o uso de recursos do PBF sacados pelo cidadão em apostas de quota fixa.**

(...)

Isso posto, cumpre apontar principalmente que a Assistência Social não dispõe de meios para impedir que os valores repassados para beneficiários sejam utilizados para quaisquer fins. Desta forma, é possível afirmar que esta área não dispõe de tecnologia atualmente para operacionalizar o comando judicial. A fim de exemplificar a inexequibilidade da medida, aponto que **muitos dos beneficiários do BPC recebem seus benefícios por meio do depósito do valor em conta corrente: dos beneficiários idosos, dois a cada três recebem o benefício por meio desta modalidade**. Desta feita, uma vez que o valor do benefício é repassado para a conta do beneficiário, a posse passa a ser do titular do benefício e o Poder Público perde qualquer poder em relação ao usufruto daquele benefício.

(destaques acrescidos)

Na referida nota, foram apontados os seguintes desafios práticos que dificultam a prevenção do uso indevido do Bolsa Família em apostas on-line:

- As contas bancárias do Bolsa Família podem receber recursos de outras fontes de renda, ou seja, não são exclusivas do programa;
- Uma vez transferidos aos beneficiários, os recursos do programa Bolsa Família tornam-se recursos privados o que, em princípio, dificulta a possibilidade de bloqueios como os pretendidos;
- O Governo Federal não possui mecanismos factíveis para monitorar detalhadamente e microgerenciar os gastos de cada família beneficiária;
- Persistirão, mesmo com eventuais restrições sobre os cartões de débito relacionados aos programas sociais, os saques e eventuais pagamentos por PIX ou cartões pré-pagos pelas pessoas envolvidas - modalidades em que as apostas continuariam sendo viáveis.

Importa ressaltar a inviabilidade, outrossim, de se compartilhar a lista de beneficiários do programa Bolsa Família com as plataformas de apostas (empresas "bets"), sob pena de violação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

No que se refere especificamente à dificuldade de operacionalização da decisão em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o auxílio-inclusão, o Departamento de Benefícios Assistenciais, da Secretaria Nacional de Assistência Social, por meio do Despacho nº 121/2024/SNAS/DBA/CGRAN, anexo, pontuou:

11. Isso posto, cumpre apontar também a inviabilidade técnica para cumprir qualquer restrição quanto ao uso de valores que são repassados em pecúnia, considerando especialmente as especificidades da operacionalização dos benefícios assistenciais.

12. É imprescindível destacar que a maioria dos beneficiários recebe os valores diretamente em suas contas bancárias, utilizando cartões de débito vinculados a essas contas. A fim de exemplificar a inexequibilidade da medida, aponto que muitos dos beneficiários do BPC recebem seus benefícios por meio do depósito do valor em conta corrente: dos beneficiários idosos, dois a cada três recebem o benefício por meio desta modalidade. Desta feita, uma vez que o valor do benefício é repassado para a conta do beneficiário, a posse do valor passa a ser do titular do benefício e o Poder Público perde qualquer poder em relação ao usufruto daquele benefício.

13. Conclusivamente, a dinâmica do pagamento de benefícios pecuniários confere ao beneficiário a plena posse e autonomia sobre os recursos, tornando impossível ao Estado exercer qualquer controle e/ou fiscalização sobre a destinação dos valores após o repasse.

Desse modo, conquanto louvável e necessária a preocupação com a situação econômica de indivíduos e famílias vulneráveis, a adoção de "medidas imediatas" encontra barreiras de ordem prática de difícil superação, razão pela qual faz-se imprescindível o esclarecimento e, possivelmente, a reconsideração da decisão cautelar prolatada, de sorte a se aguardar a instrução e a maturidade do processo para julgamento de mérito, a fim de que seja identificada a forma pelo qual deva ser cumprido, em salvaguarda dos preceitos constitucionais que a concessão da medida cautelar buscou garantir.

Importa ressaltar, mais uma vez, que o diferimento da apreciação de eventual tutela acautelatória não impede que sejam reunidos esforços entre os órgãos e entidades do Poder Executivo e o próprio TCU para a construção de alternativas eficazes para o problema, de modo refletido e controlado.

#### **IV. 1. 4 - DAS HIPÓTESES OPERACIONALMENTE VIÁVEIS DE CUMPRIMENTO DA DECISÃO. POSSÍVEL CONFLITO ENTRE OS PRINCÍPIOS DA PROIBIÇÃO DE EXCESSO E DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE.**

Apontadas, no tópico anterior, as dificuldades operacionais para o cumprimento da cautelar, importa esclarecer que foram, por óbvio, também pensadas pelos órgãos e entidades envolvidas quais seriam as medidas viáveis para o cumprimento imediato da decisão embargada.

A primeira providência - cuja viabilidade operacional foi corroborada pelo Banco Central do Brasil e citada pela União nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7721 e 7723 - seria a proibição irrestrita de uso do cartão de débito para apostas, sem qualquer tipo de diferenciação entre titulares do cartão (se beneficiários do Bolsa Família ou não).

O Banco Central do Brasil registrou, todavia, a limitação, em termos de eficácia, de tal providência.

Confirmam-se, nesse sentido, os termos do Ofício 32817/2024-BCB/PGBC:

2. A esse respeito, considerando a sugestão formulada no parágrafo 19 da Nota nº 02980/2024/CONJUR-MDS/CGU/AGU, sobre a proibição do uso de cartão de débito para o pagamento de apostas de quota fixa (bets) e a consulta ao Banco Central acerca de sua viabilidade técnica, o Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro (Decem) do Banco Central entende a vedação tecnicamente possível, uma vez que a transação com destino a uma empresa de apostas poderia não ser autorizada no cartão de débito da mesma forma que o setor já está realizando com os cartões de crédito, por meio de autorregulação.

Ademais, o Decem sugere uma consulta à ABECS (Associação Brasileira das Empresas de Cartão de Crédito e Serviços), a fim de identificar eventuais dificuldades de adaptação tecnológica, bem como os prazos necessários para a implantação da medida.

3. Em relação à solicitação da AGU sobre outros elementos que este órgão repute pertinentes, o Decem entende relevante indicar que a medida pode ter eficácia limitada, uma vez que as apostas poderiam continuar sendo realizadas por outros meios de pagamento, tais como cartões pré-pagos (que funciona de forma similar ao cartão de débito), Pix, TED e transferências intrabancárias (book transfer).

(destaque acrescido)

Por meio do OFÍCIO Nº 440/2024/SENARC/GAB/CA, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania **adicionalmente** apontou que "as equipes CAIXA estão construindo maneiras de identificar os recursos de benefícios sociais que tenham sido creditados em conta bancária da CAIXA, e restringir transferências eletrônicas desses valores para quaisquer registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ identificadas como pertencentes à empresa de apostas de quota fixa 'bets'".

Confira-se o seguinte trecho do OFÍCIO Nº 440/2024/SENARC/GAB/CA:

11. Ante ao exposto, percebe-se que a SENARC não dispõe de meios operacionais imediatos para impedir que os valores do PBF depositados em uma conta bancária sejam utilizados para fins específicos (como para apostas de quota fixa). Contudo, em observância à medida cautelar determinada pelo TCU, esta SENARC solicitou ao agente operador que examine meios técnicos

para atendimento ao solicitado dentro dos limites operacionais de sua competência. Nesse sentido, as equipes CAIXA estão construindo maneiras de identificar os recursos de benefícios sociais que tenham sido creditados em conta bancária da CAIXA, e restringir transferências eletrônicas desses valores para quaisquer registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ identificadas como pertencentes à empresa de apostas de quota fixa "bets". Para tanto, a identificação e consolidação da referida lista restritiva de CNPJ ficará a cargo do Ministério da Fazenda, segundo informado pelo agente operador.

Entretanto, no que se refere à referida solução para implemento da cautelar, pontuou, igualmente, a limitação, em termos de eficácia, da providência. Leia-se:

12. Nesse sentido, informa-se que neste momento, as equipes técnicas estão finalizando o levantamento para desenvolvimento de solução tecnológica, para determinar o prazo de implantação dessas soluções. **Contudo, importa ressaltar que tais medidas terão eficácia limitada, uma vez que os recursos do Bolsa Família transferidos aos beneficiários são de livre utilização pelo titular da conta, podendo ser transferidos para outras contas bancárias ou ainda sacados em espécie. A partir destas ações, torna-se impossível qualquer rastreabilidade do uso.**

(destaque acrescido)

Ademais, no que tange aos aspectos jurídicos da medida, pontuou:

13. Do ponto de vista jurídico, **inexiste amparo legal**, tanto no Decreto 12.604/2024 (que regulamenta o PBF) quanto na Lei 14.601/2023 (que instituiu o PBF), para restringir a utilização dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias, sobretudo, na eventual proibição do seu uso em apostas online. A proibição também não encontra amparo na Constituição da República Federativa do Brasil, em particular em seu Art 5º, quando afirma que todos são iguais perante a lei. **O risco de judicialização do Programa Bolsa Família seria potencializado, introduzindo insegurança jurídica para sua própria execução.**

(destaque acrescido)

De todo modo, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania evidencia que **estão sendo elaboradas soluções à questão identificada no bojo da representação do MPTCU.**

**Elenca, neste sentido, as propostas de ações do Governo Federal para o enfrentamento do problema junto a toda população, com maior foco para as classes C, D e E, in verbis:**

14. Cumpre salientar que o PBF deve garantir proteção social por meio da transferência de renda, e que seus benefícios financeiros fortaleçam a função protetiva das famílias, especialmente das crianças, adolescentes e jovens. A transferência de renda estimula a autonomia das famílias permitindo que as pessoas tenham uma estabilidade na renda e que assim estejam mais protegidas da pressão econômica e mais eficientes na resolução dos enfrentamentos em casos de crise (climáticas, econômicas entre outras). O valor financeiro repassado pelo Programa torna-se recurso privado, a partir do momento que integra a conta bancária da família beneficiária, não sendo, portanto, recurso público.

15. É inegável que a maioria das famílias utilizam os benefícios financeiros para contribuir com o sustento da família. Porém, essas famílias não estão livres das mazelas e armadilhas de conteúdos e práticas ultra estimuladoras do consumo, que geram endividamento e mais vulnerabilidades aos mais pobres. Nesse sentido, **ressaltamos a importância e a qualidade da análise iniciada, principalmente diante do contexto do aumento expressivo deste mercado desde a edição da Lei nº 14.790/2023, que regulamenta a modalidade de apostas de quota fixa, conhecida como "bet s".** Ressalte-se que se trata de questão relevante não apenas para os beneficiários do PBF, mas para toda a sociedade brasileira, visto que, conforme apresentado no estudo do Banco Central, 24 milhões de pessoas fazem aquisição de apostas e jogos de azar. Ou seja, essa situação sinaliza para um problema que extrapola famílias receptoras de benefícios sociais.

16. Nesse sentido, destacamos as propostas de ações do Governo Federal, cuja participação do MDS se faz presente para o enfrentamento do problema junto a toda população, com maior foco para as classes C, D e E. Destaca-se que as ações abaixo propostas estão fora da alçada do MDS, em especial considerando, como explicado acima, a inviabilidade operacional, por parte deste Ministério, de efetivar a decisão em apreço do Tribunal de Contas da União, de impedir a

participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família. As ações propostas são as seguintes:

- 1. Campanha Nacional de Conscientização sobre apostas e jogos de azar e seus impactos na vida dos apostadores** (Público: Classes C, D e E, com especial trilha para famílias beneficiárias de transferência de renda e benefícios sociais / crianças e adolescentes; Abrangência: TV, rádio, redes sociais, rádios comunitárias, impresso, outdoor; Ação adicional articulada com bancos públicos, para mensagens de incentivo à reflexão sobre a decisão / Mensagem no extrato e App Bolsa Família / App CadastroÚnico);
- 2. Regulamentação para contenção do uso inadequado de propagandas pelos BETS**, com destaque para riscos financeiros e de saúde e proibição de direcionamento para crianças e adolescentes;
- 3. Análise pela Polícia Federal de possibilidade de uso de beneficiários como intermediários de eventuais ilícitos (lavagem de dinheiro e outros) por terceiros;**
- 4. Política integrada de ações intersetoriais entre Educação, Saúde e Assistência Social para o enfrentamento das situações de dependência**, com previsão de protocolo integrado, apoio técnico, mobilização das redes e capacitação de gestores e equipes técnicas; e
- 5. Estudos sobre impacto das apostas de quota fixa nas classes C, D e E.**  
(destaques acrescidos)

Em que pese, como visto, tenham sido detectadas pelos órgãos competentes duas maneiras operacionalmente viáveis de cumprimento imediato da cautelar, nota-se que ambas carecem da necessária efetividade para a promoção da dignidade da pessoa humana, da segurança financeira e do bem-estar da população, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

Por essa razão, estão sendo elaborados estudos para a identificação de formas de enfrentamento do problema por diversas frentes.

É importante ter em mente que **a implementação** seja da **proibição irrestrita de uso do cartão de débito para apostas, sem qualquer tipo de diferenciação entre titulares do cartão (se beneficiários do Bolsa Família ou não), seja da restrição de transferências eletrônicas de recursos provenientes de programas sociais depositados em contas da CAIXA para quaisquer empresas de apostas de quota fixa ("bets"), não resultará em real e efetiva tutela dos direitos sociais instituídos pelo art. 6º da Constituição Federal.**

Além disso, estaria sujeita a questionamentos, inclusive judiciais, por violação a direitos fundamentais como o da isonomia, o da propriedade privada e o da dignidade dos beneficiários de programas como o Bolsa Família.

Remanesceria, assim, um possível conflito, ou um movimento pendular, entre **o excesso** - caso em que o Estado, ao agir desproporcionalmente para efetivar seu dever de proteção acaba por violar um direito fundamental - **e a proteção deficiente** - hipótese em que a omissão do Estado em seu dever de proteção de direitos fundamentais de forma adequada e suficiente frustra o mínimo exigido pela Constituição Federal.

Reforça-se, assim, a conclusão de que a justa medida de proteção aos direitos não poderá ser encontrada sem prévia e robusta instrução do processo, com o necessário sopesamento reflexivo de todas as alternativas viáveis.

#### **IV. 1. 5 - DAS COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS DO MINISTÉRIO DO ESPORTE EM RELAÇÃO À EXPLORAÇÃO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA. DA AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO PARA FISCALIZAR A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PROVENIENTES DE PROGRAMAS SOCIAIS.**

Em que pese não tenha sido mencionado ao longo dos fundamentos, o Ministério do Esporte foi abarcado pelo dispositivo da decisão cautelar.

Em relação à Pasta, importa destacar que, nos termos do Despacho nº 105/2024/MESP/SNAEDE, suas competências se restringem à:

- (i) dar anuência à autorização da exploração comercial das apostas de quota fixa concedida pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, nos termos da Portaria Interministerial MF/MESP/AGU nº 28, de 22 de maio de 2024;
- (ii) manter atualizada e disponibilizar publicamente a lista das modalidades esportivas e entidades aptas a serem objeto de apostas em eventos reais de temática esportiva; e
- (iii) atuar na hipótese de existirem riscos à integridade esportiva e que tenham conexão as apostas de quota fixa, nos termos dos arts. 30-A a 30-E do Decreto nº 11.343/2023, inseridos pelo Decreto nº 12.110/2024 e em observância ao dever de prevenção e de combate à manipulação de resultados esportivos previstos no art. 177 da Lei Geral do Esporte.

Em 11 de novembro de 2024, o Ministério do Esporte editou a Portaria MESP nº 109, que regulamenta as medidas de fomento à integridade de resultados esportivos e os mecanismos de monitoramento de competições, visando à prevenção e ao combate à manipulação de resultados em contexto de apostas esportivas.

Como se vê, não se incluem na esfera de competência do Ministério do Esporte a regulamentação ou fiscalização quanto à utilização de recursos provenientes de programas sociais da União para apostas, ponto que também merece atenção e saneamento na decisão embargada.

#### **IV. 2 - DA OMISSÃO. DA EXISTÊNCIA DE *PERICULUM IN MORA INVERSO*.**

Omite-se, ainda, o eminente Relator em avaliar pontos importantes para a apreciação do *periculum in mora* inverso.

A concessão da cautelar, nos termos que delineada pela decisão, poderá ocasionar grave violação a direitos fundamentais.

Nesse sentido, imperioso ponderar alguns fatores, que poderão ser objeto de questionamentos pelos próprios beneficiários, eventualmente:

- o valor financeiro repassado pelo Programa a cada família beneficiária é recurso privado, a partir do momento que integra sua conta bancária, e não mais recurso público;
- os valores repassados por benefícios assistenciais devem, *a priori*, observar o respeito à autonomia do cidadão;
- a União poderá ser questionada pela criação de distinção indevida entre os beneficiários de programas sociais como o Bolsa Família e o restante da população, uma vez que a origem lícita dos benefícios e das apostas não traria, *a priori*, restrições quanto ao seu usufruto não aplicáveis aos demais segmentos da sociedade;
- a conta bancária de pagamento dos benefícios do PBF (utilizada por 99% das famílias beneficiárias) não é de uso exclusivo do Programa.

Outrossim, a manutenção da cautelar poderá ser questionada também sob a ótica do direito do consumidor, do direito comercial e do direito administrativo. Eventual vedação do uso de cartões de débito - e não apenas os cartões de débito vinculados a benefícios sociais - para os fins de apostas de quota fixa, por exemplo, abre margem para questionamentos por apostadores, pelas instituições bancárias e, ainda, pelas pessoas jurídicas autorizadas pelo Ministério da Fazenda a operar a atividade de apostas em cota fixa.

Importa ponderar, ainda, o gasto estatal com a implementação de uma decisão, **por enquanto, de difícil implementação em termos operacional e jurídico.**

Além disso, será potencialmente expressivo o incremento da judicialização do tema.

**A própria Advocacia-Geral da União reconheceu, como asseverado pelo Relator, em audiência pública, a necessidade de se garantir que a exploração das apostas de cota fixa não comprometa a dignidade da pessoa humana, a segurança financeira e o bem-estar da população, especialmente dos grupos mais vulneráveis.**

**O posicionamento é reforçado por ocasião da oposição destes embargos de declaração.**

**Não obstante, os órgãos competentes precisam investir tempo e esforços na criação de soluções eficazes e sustentáveis.**

**A adoção de medidas parciais ou pouco efetivas será capaz apenas para trazer prejuízos ao interesse público e aos próprios beneficiários dos programas sociais que o Tribunal de Contas da União pretende tutelar.**

**Daí a indispensabilidade da oposição destes embargos para indicar efeitos reflexos da cautelar, sem prejuízo de prontamente adotar a medida que o Tribunal de Contas da União considere ajustada para, cautelarmente, tutelar os direitos dos beneficiários do Bolsa Família.**

## **V - DO EFEITO SUSPENSIVO**

Como exposto, a União não pretende com os presentes embargos de declaração deixar de cumprir a decisão embargada, **mas apenas esclarecer a forma e as condições de seu cumprimento**. No entanto, enquanto vigente a cautelar, há a possibilidade de ser interpretado que os gestores descumprem o comando da cautelar, **o que não é o caso**.

Conforme demonstrado, a obscuridade e a omissão verificadas na decisão cautelar dificultam o seu cumprimento imediato pelos órgãos envolvidos ou, na melhor hipótese, permitem o cumprimento apenas parcial, o que frustrará a satisfação dos direitos e dos valores pretendidos pelo TCU.

Assim, o presente pedido de efeito suspensivo apenas tem por objetivo esclarecer que a União, e os seus gestores competentes, não estão em mora ou não têm o intuito de descumprir a cautelar.

Regra geral, os embargos de declaração suspendem os prazos para o cumprimento da decisão embargada e para a interposição dos demais recursos previstos no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (art. 287, §3º, do referido normativo).

No caso específico de impugnação de decisão cautelar, o efeito suspensivo do recurso, em que pese não seja automático, poderá ocorrer a juízo do próprio Relator.

Conforme demonstrado, há fundamentação relevante e risco de dano grave ou de difícil reparação, no presente caso, aptos a autorizar o deferimento do referido efeito.

Além do mais, a existência de obscuridade e de omissão na respeitável decisão embargada leva a que os órgãos envolvidos fiquem em mora perante a Corte de Contas, até o necessário saneamento, por motivos alheios aos seus interesses e às suas habilitações.

Nesse contexto, a União pede o deferimento do efeito suspensivo aos presentes embargos de declaração, até que possam ser prestados os esclarecimentos aqui suscitados.

Nesses termos, anteveem-se dois caminhos para a solução da questão: aclarar os pontos imprecisos e colmatar as lacunas identificadas nos presentes embargos; ou rever a respeitável cautelar para que as providências eventualmente dirigidas à União observem momento mais adequado e maduro do processo, quando exaurida a fase de instrução. Somente assim poderão ser identificadas as medidas adequadas e eficazes, orientadas a promover a tutela pretendida.

## **VI - DO PRAZO PARA ATENDIMENTO À OITIVA E À DILIGÊNCIA**

Como visto no tópico da tempestividade, a decisão cautelar prolatada pelo eminente Relator foi encaminhada para cada unidade jurisdicionada por meio de dois ofícios: um noticiando o deferimento da cautelar e determinando a realização da oitiva e o outro determinando diligência.

Os ofícios foram recebidos nos dias 18 e 19 de dezembro.

Em virtude da complexidade da matéria e do empenho dos envolvidos em encontrar soluções que melhor atendam ao interesse público e à tutela dos direitos sociais envolvidos, pugna a União, desde já, para que a contagem do prazo de quinze dias para o atendimento à oitiva e à diligência seja iniciada após o encerramento do recesso previsto pelo art. 39, § 3º, da Resolução-TCU nº 360, de 25/10/2023.

## **VII - DOS PEDIDOS**

Por todo o exposto, tendo em consideração o iminente prejuízo para o interesse público e as razões de direito apresentadas acima, a UNIÃO requer o conhecimento, com efeito suspensivo, dos embargos de declaração para que sejam aclarados todos os pontos obscuros e colmatados os pontos omissos da decisão a fim de permitir o seu exato cumprimento ou, alternativamente, seja reconsiderada a alínea "b" da decisão cautelar embargada, indeferida a cautelar e postergada a sua apreciação para momento ulterior à oitiva das unidades jurisdicionadas a respeito da matéria, a fim de que seja minimamente viável sanar a obscuridade e a omissão apontadas e atender plenamente à tutela pretendida pelo Egrégio Tribunal de Contas da União.

Na oportunidade, reitera-se a necessidade de robusta instrução e progressiva maturidade do processo para que seja identificada uma forma pela qual a determinação do eminente Relator possa ser cumprida, salvaguardados os preceitos constitucionais que a própria concessão da medida cautelar buscou garantir.

Por fim, requer a União seja concedido o prazo de quinze dias a contar do encerramento do recesso previsto pelo art. 39, § 3º, da Resolução-TCU nº 360, de 25/10/2023 para o atendimento à oitiva e à diligência dos órgãos representados, ora embargantes.

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília, 30 de dezembro de 2024.

FLAVIO JOSÉ ROMAN  
Advogado-Geral da União Substituto

ANDRE AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL  
Consultor-Geral da União

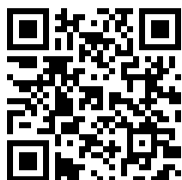
ROGÉRIO TELLES CORREIA DAS NEVES  
Advogado da União  
Diretor do Departamento de Assuntos Extrajudiciais

ANNA DIAS RODRIGUES  
Advogada da União



Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002427202446 e da chave de acesso 35c7cf4c

[1] Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/beneficios-ao-cidadao#:~:text=n%C2%BA%205.209%2F2004-,Aux%C3%ADlio%20Brasil,de%20Erradica%C3%A7%C3%A3o%20>>. Acesso em 29/12/2024.



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1811951795 e chave de acesso 35c7cf4c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-12-2024 17:34. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1811951795 e chave de acesso 35c7cf4c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-12-2024 17:20. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ROGÉRIO TELLES CORREIA DAS NEVES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1811951795 e chave de acesso 35c7cf4c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROGÉRIO TELLES CORREIA DAS NEVES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-12-2024 16:59. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANNA DIAS RODRIGUES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1811951795 e chave de acesso 35c7cf4c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANNA DIAS RODRIGUES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-12-2024 17:06. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.