



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 - Seproc,  
Ofício 57289/2024 - Seproc,  
Ofício 57291/2024 - Seproc,  
Ofício 57292/2024 - Seproc, e  
Ofício 57293/2024 - 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, I, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), neste ato representada pela Advocacia-Geral da União, com fulcro no art. 131 da Constituição Federal, na Lei Complementar nº 73/1993, na Lei 13.327/2016 e no Decreto nº 11.328/2023, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, manifestar-se em relação à representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) a respeito da utilização de cartão social, como o Programa Bolsa Família (PBF), para realização de apostas em (conforme representação) jogos de azar on-line. em atendimento à determinação de

**OITIVA e DILIGÊNCIA**

nos autos em epígrafe, com fundamento nos arts. 157, 187 e 276, §3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e nas razões de fato e de direito a seguir desenvolvidas.

**I - BREVE RELATO DOS AUTOS**

1. Tratam os autos de representação, com pedido cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), a respeito da utilização de cartão social, como o Programa Bolsa Família (PBF), para realização de apostas em jogos de azar on-line, conforme alegado na peça inaugural.
2. 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.
3. O Subprocurador-Geral do MPTCU, 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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 e asseverou a possibilidade de atuação do TCU.
7. Em sede de cognição sumária, 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.

8. O eminente Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, asseverou que o Tribunal de Contas da União detém competência para apreciar a matéria, bem como ressaltou 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.

9. No que tange aos requisitos autorizadores da medida cautelar, asseverou 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.

10. No que se refere especialmente ao perigo de demora, o Ministro Relator afirmou:

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. Constato, 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.

(destaques acrescidos)

11. Já quanto à fumaça do bom direito, ponderou 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**.

(destaques acrescidos)

12. Entendeu, ainda, não existir 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.

13. Nesse sentido, **decidiu conhecer da representação e adotar medida cautelar, inaudita altera pars**, 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;

14. Em face da referida cautelar, a União opôs embargos de declaração (peça 46), demonstrando a ocorrência de omissão e de obscuridade no *decisum*.

15. Esclareceu ser necessário fixar os limites da eficácia da decisão prolatada: (i) quais programas sociais abrangeria, tanto na esfera federal, quanto na esfera estadual; e (ii) se deverá ser cumprida também pelos entes subnacionais, uma vez que os Estados e o Distrito Federal estão autorizados a explorarem, seja diretamente, seja por meio de particulares, quaisquer modalidades lotéricas previstas na legislação federal, inclusive a loteria de apostas de quota fixa.

16. Apontou as dificuldades operacionais, identificadas pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em interlocução com o Banco Central e com a Caixa Econômica Federal, para cumprimento da decisão cautelar.

17. Asseverou não competir ao Ministério dos Esportes qualquer participação na regulamentação ou na fiscalização quanto à utilização de recursos provenientes de programas sociais da União para apostas.

18. Por fim, demonstrou a existência de *periculum in mora* inverso em caso de manutenção da decisão cautelar.

19. A União requereu, assim, sejam aclarados todos os pontos obscuros e colmatados os pontos omissos da decisão a fim de permitir o seu exato cumprimento.

20. Os embargos de declaração ainda não foram julgados e a cautelar ainda não foi referendada pelo Plenário do TCU.

21. No que se refere à determinação de oitiva e de diligência dos órgãos jurisdicionados, determinou o eminente Ministro Jhonatan de Jesus:

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)

22. Em despacho (peça 57), o Ministro Jhonatan conheceu dos embargos de declaração, sem efeito suspensivo e deferiu o pedido de prorrogação de prazo formulado pela União para atendimento à oitiva e à diligência promovidas.

23. É o breve relato processual.

## **II - DA RESPOSTA À OITIVA**

**II.1 - ITEM "C.1" DA DECISÃO CAUTELAR: DA SUPOSTA AFRONTA AOS ARTIGOS 3º, 5º E 7º DA LEI 14.601/2023 EM VIRTUDE DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS OBTIDOS A PARTIR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA REALIZAÇÃO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA.**

24. De acordo com os artigos 3º, 5º e 7º, da Lei nº 14.601/2023:
- Art. 3º São objetivos do Programa Bolsa Família:
- I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
  - II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e
  - III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.
- (...)
- Art. 5º São elegíveis ao Programa Bolsa Família as famílias:
- I - inscritas no CadÚnico; e
  - II - cuja renda familiar **per capita** mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais).
- (...)
- Art. 7º A transferência de renda do Programa Bolsa Família é composta de benefícios financeiros disponibilizados às famílias e calculados na forma estabelecida neste artigo e em regulamento.
- (...)
- § 6º Os benefícios financeiros de que tratam os incisos I, II, III e IV do § 1º deste artigo serão pagos enquanto as famílias beneficiárias estiverem enquadradas nos critérios de elegibilidade ao Programa Bolsa Família e de manutenção dos benefícios, sem prejuízo do disposto no art. 6º desta Lei, na forma estabelecida em regulamento.
25. Em que pese a necessidade de se resguardar a legitimidade e a finalidade dos programas sociais como o Bolsa Família, cujos recursos são destinados à superação da vulnerabilidade social e à garantia de direitos básicos, a União demonstrou em sede de embargos de declaração e reitera nesta oportunidade que há obstáculos jurídicos e operacionais que precisam ser superados para se obter a tutela de direitos pretendida pelo Tribunal de Contas da União.
26. Conforme narrado inicialmente, o eminente Relator 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, “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).
27. Questão importante, já trazida aos autos pela União, em sede de embargos de declaração, é a necessidade de delimitação dos limites da eficácia da decisão prolatada.
28. Sobre a expressão “como o Bolsa Família”, vale registrar que 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].
29. Não foi explicitado na decisão cautelar se deverão ser adotadas providências semelhantes em relação a todos os programas citados.
30. Importa também considerar 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.
31. Além disso, 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.
32. Diversos entes estaduais, inclusive, já editaram regulamentação própria para a exploração destas atividades.
33. Portanto, o cumprimento da ordem cautelar pelo Poder Executivo federal não garantirá, necessariamente, a finalidade pretendida pelo Tribunal de Contas da União, haja vista a exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa também pelos entes subnacionais.
34. No que tange à 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, as áreas competentes das Pastas ministeriais e das entidades federais envolvidas apresentaram manifestações que evidenciam obstáculos materiais para o cumprimento da decisão cautelar.
35. Nessa linha, as informações prestadas por meio do OFÍCIO Nº 440/2024/SENARC/GAB/CA, encaminhado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (SENARC/MDS).
36. De acordo com o referido documento, o Programa Bolsa Família (PBF) possui uma característica interfederativa, cabendo aos municípios a identificação e o cadastramento das famílias de baixa renda e atualização de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).
37. A partir dessa identificação, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS pode conceder os benefícios do PBF e realizar suas manutenções.

38. Os municípios atuam, portanto, como a “porta de entrada” para o PBF, o que torna relevante a identificação das estratégias locais de implementação e conhecimento do perfil das famílias no seu território. Nesse cenário, nos moldes atuais, o PBF define um Responsável Familiar. Com isso, o pagamento dos benefícios financeiros é feito a essa pessoa, preferencialmente mulher, de acordo com os dados constantes da inscrição da família no Cadastro Único.
39. De acordo com a SENARC/MDS, não seria possível, em termos jurídicos e operacionais, impedir que beneficiários do PBF utilizem o benefício financeiro do Programa em apostas de quota fixa.
40. Nesse sentido, informou que a conta bancária utilizada para o recebimento dos benefícios do PBF (utilizada por 99% das famílias) não é de uso exclusivo do Programa. A conta pode movimentar valores oriundos de diversas outras fontes, sem ter qualquer vínculo com o Bolsa Família.
41. O fato é reforçado, conforme estudo do Banco Mundial intitulado “Perfil de trabalho das famílias de baixa renda do Brasil e políticas de inclusão econômica”, pela informação de que 83% dos homens beneficiários do PBF e 41% das mulheres beneficiárias do PBF encontram-se na condição de ocupados (40% como empregados informais e 32% como trabalhadores por conta própria informais).
42. Em relação ao comportamento financeiro dos titulares dos benefícios, apenas 9,67 milhões, de um total de 20,8 milhões, de responsáveis familiares fazem regularmente transações financeiras por PIX a partir da conta de benefício e, em média, fizeram apenas 2,5 milhões operações, com um valor de R\$355 cada (dados de agosto/2024).
43. 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.
44. 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.
45. 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.
46. Portanto, não é operacionalmente viável distinguir entre a renda proveniente do trabalho e o benefício financeiro recebido do Programa.
47. Ainda de acordo com a SENARC/MDS, 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 e 54 milhões de pessoas beneficiárias exigiria mudanças de monta nos sistemas administrados pelo agente operador do PBF (CAIXA), ampliação de custos operacionais e ficariam mais sujeitos a erros, com posterior judicialização do Programa.
48. Além disso, 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.
49. Nesse cenário, também se percebe a ausência de condições operacionais para eventualmente impedir o uso de recursos do PBF sacados pelo cidadão em apostas de quota fixa.
50. A respeito do uso do Cartão Bolsa Família e das suas funcionalidades que permitem vinculação ao cartão de crédito e de débito, informa a SENARC/MDS que menos de 2% dos beneficiários do Programa utilizam cartão de débito do PBF para operações de compra e que apenas 1,4% dos beneficiários do Programa utilizam o cartão de crédito.
51. O monitoramento das operações pelo agente bancário tem um alto custo de implementação e não permite, como já foi descrito, a diferenciação de recursos oriundos do benefício e de outras fontes do beneficiário sendo assim considerado de baixa eficácia.
52. Ante ao exposto, asseverou a SENARC/MDS não dispor 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).
53. De toda forma, em cumprimento à medida cautelar determinada pelo TCU, a Secretaria solicitou ao agente operador que examine meios técnicos para atendimento ao solicitado dentro dos limites operacionais de sua competência.
54. Nessa senda, 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 registros no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ identificadas como pertencentes à empresa de apostas de quota fixa “bets”.
55. Para tanto, a identificação e consolidação da referida lista restritiva de CNPJ ficará a cargo do Ministério da Fazenda, segundo informado pelo agente operador.
56. As equipes técnicas estão finalizando o levantamento para desenvolvimento de solução tecnológica, para determinar o prazo de implantação dessas soluções.

57. Importa ressaltar, de todo modo, 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.

58. Do ponto de vista jurídico, entende a SENARC/MDS que inexistente 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 artigo 5º, quando afirma que todos são iguais perante a lei.

59. O risco de judicialização do Programa Bolsa Família seria potencializado, introduzindo insegurança jurídica para sua própria execução.

60. 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.

61. 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).

62. Ademais, 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.

63. 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.

64. Como se vê, 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, não são exclusivas do programa;
- Uma vez transferidos aos beneficiários, os recursos do programa Bolsa Família tornam-se recursos privados o que, a princípio, não autorizaria bloqueios, conforme pretendido pela decisão do TCU;
- 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.

65. 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).

66. Feitos tais esclarecimentos, a SENARC/MDS ressaltou a importância e a qualidade da análise iniciada pelo Tribunal de Contas da União, principalmente diante do contexto do aumento expressivo do mercado de apostas desde a edição da Lei nº 14.790/2023, que regulamentou a modalidade de apostas de quota fixa, conhecida como "bets".

67. Frisou 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, a situação sinaliza para um problema que extrapola famílias receptoras de benefícios sociais.

68. Destacou 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:

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 / AppCadastro Único);
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.

69. No âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), também do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome, a demanda foi respondida por meio Despacho nº 14/2025/MDS/SNAS/DGSUAS/CGREGS, anexo, segundo o qual:

4. Importa aqui destacar, por oportuno, dentre os princípios da Assistência Social (art. 4º, inc. III da LOAS):  
"Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:  
(...)

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;(...)"

5. Portanto, em observância ao princípio do respeito à dignidade do cidadão e à sua autonomia, entende-se que não compete ao Estado repassar recursos a um indivíduo e controlar a sua utilização para quaisquer fins. Ainda que determinadas práticas possam colocar os beneficiários em situações de vulnerabilidade social diversas, estabelecer proibições quanto à destinação dos benefícios recebidos configura um constrangimento que é incompatível com os preceitos que regem a Assistência Social.

6. Assim, estabelecer restrições que criem distinção indevida entre estes e o restante da população, pode ocasionar, ainda que de forma não intencional, a criação de categorias distintas de cidadãos, uma vez que os beneficiários de programas assistenciais estariam impedidos de participar de uma atividade que o Poder Público considera lícita, e de livre acesso, às demais pessoas, o que atenta contra o preceito de que todos os brasileiros são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, previsto no caput do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

7. Nesse sendo, entendemos que qualquer regulamentação ou medida adotada, seja pelo poder executivo, seja pelo judiciário ou órgãos de controle deveria:

7.1. ser direcionada às instituições financeiras e casas de apostas; e

7.2. observar princípio da isonomia, de forma a não discriminar ou estigmatizar os beneficiários de programas e benefícios socio assistenciais.

8. Ressalte-se que, a origem dos recursos dos beneficiários de programas sociais não deveria trazer restrições quanto a sua utilização, que não sejam aplicáveis aos demais segmentos da sociedade.

9. Para além disso, como já esclarecido no Despacho nº 121/2024/SNAS/DBA/CGRAN(SEI 16357077), a maioria dos beneficiários do Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social (BPC - previsto no art. 20 da LOAS), recebe os valores do benefício diretamente em suas contas bancárias, utilizando cartões bancários vinculados a essas contas, não havendo que se falar em cartão social ou cartão específico do benefício.

10. Isso também significa que os recursos do BPC podem, eventualmente, se misturar a recursos de outras fontes, o que, considerando a fungibilidade do bem "dinheiro", dificulta o acompanhamento da utilização dos recursos pelo MDS. 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 uso dos recursos.

11. Neste sentido cumpre-se reforçar a inviabilidade técnica de se proibir a utilização dos recursos do benefício, considerando as especificidades da operacionalização dos benefícios no caso para o BPC.

70. Pelo exposto, 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 ainda se faz imprescindível o esclarecimento e, possivelmente, a reconsideração da decisão cautelar prolatada, de sorte a se aguardar a maturidade do processo para julgamento de mérito, a fim de que seja identificada a forma pelo qual devam ser tutelados os preceitos constitucionais que o eminente Ministro Relator buscou garantir.

## **II.2 - ITEM "C.2" DA DECISÃO CAUTELAR: DAS REGRAS DE FISCALIZAÇÃO, DE MONITORAMENTO E DE SANÇÃO SOBRE O SETOR DE APOSTAS DE QUOTA FIXA.**

71. Conforme relatado, no item "c.2" da parte dispositiva da decisão cautelar, o Ministro Jhonatan de Jesus solicita manifestação a respeito da "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".

72. Conforme os fundamentos deduzidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) no bojo da INFORMAÇÃO PGFN/CGNP Nº 9/2025, anexa, não parece adequado afirmar que existe um "vácuo normativo" a respeito de apostas de quota fixa no Brasil.

### **II.2.1 Da regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil**

73. De acordo com as informações prestadas pela PGFN, as apostas de quota fixa foram originalmente previstas na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que na sua primeira redação tratava de maneira bastante sucinta do tema, limitando-se a instituir a referida modalidade lotérica (art. 29, caput), a estabelecer o seu conceito (art. 29, § 1º), a fixar regras mínimas a respeito da sua exploração (art. 29, § 2º), a atribuir ao Ministério da Fazenda a prerrogativa de regulamentar o assunto (art. 29, § 3º), a definir a destinação da arrecadação decorrente (art. 30), a instituir imposto de renda sobre o prêmio correspondente (art. 31), a instituir uma taxa de fiscalização sobre a atividade (art. 32), a determinar que as ações publicitárias observassem as "melhores práticas de responsabilidade social corporativa direcionadas à exploração de loterias" (art. 33), a definir um prazo para a retirada dos prêmios (art. 34) e, por fim, a obrigar os operadores de apostas de quota fixa a fornecer ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) "informações sobre os apostadores relativas à prevenção de lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo".

74. Em 29 de dezembro de 2023, porém, adveio a Lei nº 14.790, com 48 (quarenta e oito) dispositivos integralmente dedicados a apostas de quota fixa, divididos em diversos capítulos e seções destinados a dispor sobre os mais variados aspectos dessa modalidade lotérica, a exemplo do seu regime de exploração (arts. 4º e 5º), do procedimento para obtenção de autorização para a sua exploração (arts. 9ª a 13), da forma de realização de apostas (arts. 14 e 15), da publicidade e da propaganda (arts. 16 a 18), da figura do apostador e dos seus direitos básicos (arts. 26 e 27), dos prêmios e da sua tributação (arts. 30 e 31) e da fiscalização, do regime sancionador e das sanções (arts. 33 a 41).

75. A Lei nº 14.790, de 2023, também foi mais detalhista a respeito da competência regulamentar do Ministério da Fazenda sobre apostas de quota fixa.

76. Com efeito, a Lei nº 13.756, de 2018, previa a edição de regulamento apenas para dispor sobre o teor do seu art. 29, sobre publicidade e marketing e sobre o fornecimento de informações de apostadores ao COAF, consoante se observa da redação original dos seguintes dispositivos do mencionado Diploma:

Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional.

§ 1º A modalidade lotérica de que trata o caput deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.

§ 2º A loteria de apostas de quota fixa será autorizada ou concedida pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais.

**§ 3º O Ministério da Fazenda regulamentará no prazo de até 2 (dois) anos, prorrogável por até igual período, a contar da data de publicação desta Lei, o disposto neste artigo.**

(...)

Art. 33. As ações de **comunicação, publicidade e marketing** da loteria de apostas de quota fixa deverão ser pautadas pelas melhores práticas de responsabilidade social corporativa direcionadas à exploração de loterias, **conforme regulamento.**

(...)

Art. 35. Em observância à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a pessoa jurídica detentora da autorização **remeterá ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), na forma das normas expedidas pelo Poder Executivo, informações** sobre os apostadores relativas à prevenção de lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo.

(destaques acrescidos)

77. Por sua vez, a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, orienta de forma muito mais clara e abrangente os aspectos das apostas de quota fixa que deverão ser objeto de regulamentação pelo Ministério da Fazenda. Cite-se, nesse sentido e sem a intenção de ser exaurir o tema, os artigos 4º, 7º, 8º, 9º, 12, 16, 19, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 34, 43, 46 e 48.

78. A Lei nº 14.790, de 2023, conferiu expressamente ao Ministério da Fazenda a atribuição de dispor, mediante regulamento, sobre: requisitos mínimos para obtenção de autorização para exploração de apostas de quota fixa (art. 7º); políticas de prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, terrorismo e proliferação de armas, de promoção do jogo responsável e do combate ao vício e de garantia da integridade das apostas e de prevenção à manipulação de resultados (art. 8º); procedimento administrativo para obtenção da autorização de exploração de apostas de quota fixa (art. 9º); condições e prazo para adequação às novas regras sobre apostas de quota fixa (art. 9º, p. ún); fixação do valor da contraprestação de outorga (art. 12); comunicação, publicidade e marketing (art. 16); segurança e integridade das apostas (art. 19, caput); manipulação de resultados (art. 19, § 1º); proibição às instituições financeiras de permitir apostas junto a pessoas jurídicas não autorizadas (art. 21); monitoramento do apostador (art. 23, § 3º); limitação de tempo de uso de apps de apostas pelo apostador (art. 23, § 4º); registro de todas as operações realizadas pelo apostador (art. 24); monitoramento de apostas a fim de prevenir a lavagem de dinheiro e o terrorismo (art. 25); proteção dos dados pessoais do apostador (art. 27, § 2º); serviços de atendimento ao apostador (art. 28); modo e procedimento para fornecimento de documentos e dados necessários à fiscalização dos operadores de apostas de quota fixa (art. 34); termo de compromisso para ajustamento da conduta dos operadores de apostas de quota fixa (art. 43, § 13), multas (art. 46, p. ún); e, finalmente, rito do processo administrativo sancionador (art. 48).

79. A fim de atender as exigências regulamentares da Lei nº 14.790, de 2023, o Ministério da Fazenda, por meio da sua Secretária de Prêmios e Apostas (SPA), editou as seguintes portarias:

I - PORTARIA NORMATIVA MF Nº 1.330, DE 26 DE OUTUBRO DE 2023: Dispõe sobre as condições gerais para exploração comercial da modalidade lotérica de aposta de quota fixa no território nacional, nos termos na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023; e regulamenta normas gerais sobre os direitos e as obrigações do apostador, a prevenção à lavagem de dinheiro e outros delitos, o jogo responsável e a manifestação prévia de interesse.

II - PORTARIA MF-SPA/MF Nº 300, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2024: Estabelece os requisitos e os procedimentos relativos ao reconhecimento da capacidade operacional de entidades certificadoras dos sistemas de apostas, dos estúdios de jogo ao vivo e dos jogos on-line a serem utilizados por operadores de loteria de apostas de quota fixa.

III - PORTARIA SPA/MF Nº 561, DE 8 DE ABRIL DE 2024: Institui a Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e a Agenda Regulatória para o exercício de 2024.

IV - PORTARIA NORMATIVA SPA/MF Nº 615, DE 16 DE ABRIL DE 2024: Estabelece regras gerais a serem observadas nas transações de pagamento realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa em território nacional.

V - PORTARIA SPA/MF Nº 722, DE 2 DE MAIO DE 2024: 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, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

VI - PORTARIA SPA/MF Nº 827, DE 21 DE MAIO DE 2024: Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer 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.

VII - PORTARIA MF/MESP/AGU Nº 028, DE 22 DE MAIO DE 2024: Dispõe sobre atribuições e procedimentos do Ministério da Fazenda, do Ministério do Esporte e da Advocacia-Geral da União sobre a exploração de apostas de quota fixa no território nacional.



VIII - PORTARIA SPA/MF Nº 1.143, DE 11 DE JULHO DE 2024: Dispõe sobre políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, de que trata a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) e de outros delitos correlatos a serem adotados pelos agentes operadores de apostas que exploram apostas de quota fixa, de que tratam as Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

IX - PORTARIA SPA/MF Nº 1.207, DE 29 DE JULHO DE 2024: Estabelece os requisitos técnicos dos jogos on-line e dos estúdios de jogos ao vivo a serem observados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e altera a Portaria SPA/MF

X - PORTARIA SPA/MF Nº 1.212, DE 30 DE JULHO DE 2024: Estabelece procedimentos para repasse das destinações do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa, de que trata o §1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e dá outras providências.

XI - PORTARIA SPA/MF Nº 1.225, DE 31 DE JULHO DE 2024: Regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

XII - PORTARIA SPA/MF Nº 1.231, DE 31 DE JULHO DE 2024: Estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

XIII - PORTARIA SPA/MF Nº 1.233, DE 31 DE JULHO DE 2024: Regulamenta o regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

XIV - PORTARIA SPA/MF Nº 1.475, DE 16 DE SETEMBRO DE 2024: Dispõe sobre as condições e os prazos de adequação para as pessoas jurídicas que explorem a modalidade lotérica de apostas de quota fixa previstos no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 e no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, até o prazo de 31 de dezembro de 2024.

80. Além dessas, a SPA/MF editou, ainda, os seguintes atos infralegais a respeito de apostas de quota fixa:

- PORTARIA SPA/MF Nº 1.857, 25 DE NOVEMBRO DE 2024 - Regulamenta a transferência de dados e recursos dos apostadores de aposta de quota fixa entre pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico, com vistas ao início do mercado regulado.

- PORTARIA INTERMINISTERIAL MF/MS/MESP/SECOM Nº 37, 6 DE DEZEMBRO DE 2024 - Institui o Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático com o objetivo de planejar ações de prevenção, redução de danos e assistência a pessoas e grupos sociais em situação de comportamento de jogo problemático.

- INSTRUÇÃO NORMATIVA SPA/MF Nº 4, 27 DE DEZEMBRO DE 2024 - Dispõe sobre a solicitação de habilitação para uso do Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf) por parte dos agentes operadores autorizados a explorar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa.

81. Outrossim, cabe acrescentar que o Ministério da Fazenda, por meio da sua Secretária de Prêmios e Apostas (SPA), tem também firmado diversos Acordos de Cooperação Técnica relacionados, direta ou indiretamente, com as apostas de quota fixa, a exemplo do ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA MF/ANATEL Nº 45/2024, que tem por objeto "estabelecer um fluxo de comunicação célere e direto, por meio eletrônico e conforme especificações estabelecidas no plano de trabalho, entre MF/SPA e ANATEL, para o encaminhamento, pela ANATEL às prestadoras de serviços de telecomunicações, de decisões oriundas da MF/SPA para bloqueio de sítios eletrônicos de empresas de apostas que não se enquadrem nos requisitos legais e regulamentares", ou ainda o ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DA SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA Nº 38/2024, que visa a promover o "compartilhamento de informações relacionadas ao monitoramento do sistema de apostas esportivas de quota fixa à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA), no intuito de identificar atividades suspeitas ou fora dos padrões de integridade relacionadas às apostas esportivas e jogos on-line licenciados no Brasil".

82. De acordo com as informações prestadas pelo Ministério da Fazenda no bojo da Nota Técnica SEI nº 330/2025/MF, anexa, foram firmados, ainda, Acordos de Cooperação Técnica com quatro organismos de monitoramento e integridade do setor de apostas esportivas: *Genius Sports*, *International Betting Integrity Association* (IBIA), *Sport Integrity Global Alliance* (Siga e Siga Latin America) e *Sport Radar* [2].

83. Também estão em negociação Acordos de Cooperação Técnica com a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), com o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) e com o Conselho Digital, além do desenvolvimento de parcerias institucionais com o Banco Central e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN).

84. Por fim, foi formalizado Grupo de Trabalho com a Receita Federal do Brasil (Portaria Conjunta RFB/SPA nº 3, 6 de janeiro de 2025 – Cria Grupo de Trabalho entre a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Prêmios e Apostas para acompanhar o setor de jogos e apostas).

85. Tem-se, diante de todo o exposto, que o conjunto de normas a respeito de apostas de quota fixa, desde a criação dessa modalidade lotérica em 2018 até os dias de hoje, tem passado por uma inegável evolução, em que pese possa ser, ainda, passível de críticas ou aprimoramentos. Por conseguinte, parece excessivo considerar que haja uma “ausência de regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção sobre o setor de apostas de quota fixa” no Brasil.

## **II.2.2 - Do período de adequação**

86. Na sua decisão cautelar, o eminente Ministro Relator pondera que o fato de a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, produzir efeitos apenas partir do dia 1º de janeiro de 2025, “possibilita que práticas potencialmente danosas sejam perpetuadas sem o devido controle estatal até o início da vigência plena das normas fiscalizatórias”.

87. Sobre esse ponto, cita-se a Informação Conjunta PGFN/CGNP/CGCP nº 44/2024:

6. De plano, é preciso ressaltar que as pessoas jurídicas que constam da lista do Ministério da Fazenda de empresas e marcas consideradas como aptas a continuar explorando apostas de quota fixa durante o período de adequação ao regramento inaugurado pela Lei nº 14.790, de 2023, ou seja, até 31 de dezembro de 2024, não receberam, ainda, autorização formal para operar essa modalidade lotérica.

7. Em verdade, tais pessoas jurídicas, por estarem em atividade quando do advento da Lei nº 14.790, de 2023, foram beneficiadas pela regra prevista em seu art. 9º, parágrafo único, que diz:

*Art. 9º A autorização para a exploração 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.*

*Parágrafo único. O Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica.*

8. Como se vê, esse dispositivo assegurou às pessoas jurídicas que estavam em atividade quando do advento da Lei nº 14.790, de 2023, um período não inferior a seis meses para se adequarem às novas regras a respeito de apostas de quota fixa, de acordo com condições e prazo estabelecidos pelo Ministério da Fazenda.

9. O Ministério da Fazenda, então, por intermédio da sua Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), no uso da atribuição regulamentar que lhe foi atribuída pelo art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.790, de 2023, editou a Portaria SPA nº 827, de 2024, e a Portaria SPA/MF nº 1.475, de 2024, com as condições e os prazos para adequação ao novo regramento a respeito de apostas de quota fixa.

10. A Portaria SPA/MF nº 827, de 2024, previu que o período de adequação instituído no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14.790, de 2023, findaria apenas em 31 de dezembro de 2024, e que a partir de 1º de janeiro de 2025 só estarão em funcionamento regular as pessoas jurídicas que estiverem formalmente autorizadas a explorar as apostas de quota fixa. Veja-se:

*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.*

11. A Portaria SPA/MF nº 827, de 2024, previu, também, que as pessoas jurídicas interessadas em continuar operando apostas de quota fixa durante o período de adequação deveriam apresentar o correspondente requerimento de autorização no prazo de 90 dias da sua publicação, pois, do contrário, não seria possível avaliar a documentação pertinente e decidir sobre o deferimento da autorização antes do fim do período de adequação, isto é, antes de 31 de dezembro de 2024:

*Art. 23. Serão assegurados às pessoas jurídicas que apresentarem o requerimento de autorização de que trata o art. 15 nos primeiros noventa dias, contados da data de publicação desta Portaria:*

*I - o envio da notificação de que trata o art. 16 em até cento e oitenta dias, contados da data de publicação desta Portaria, observadas as hipóteses de suspensão de prazo previstas nesta Portaria; e*

*II - o deferimento da autorização até 31 de dezembro de 2024, por meio de publicação de portaria no Diário Oficial da União, desde que atendidas as exigências constantes desta Portaria, incluída a apresentação dos comprovantes de que tratamos incisos I a VI do caput do art. 14.*

*Parágrafo único. Todas as portarias de autorização deferidas na hipótese de que trata este artigo serão publicadas no mesmo dia.*

12. Já a Portaria SPA/MF nº 1.475, de 2024, conferindo eficácia ao previsto no art. 23 da Portaria nº 827, de 2024, declarou de modo expresso que as pessoas jurídicas que não apresentaram requerimento de autorização de exploração de apostas de quota fixa no prazo de noventa dias fixado no art. 23 da Portaria SPA/MF nº 827, de 2024, não se consideram em período de adequação, e, portanto, não possuem permissão para continuar operando apostas de quota fixa até 31 de dezembro de 2024.

(...)

14. Como se expôs, as pessoas jurídicas que constam da lista do Ministério da Fazenda como aptas a continuar a operar apostas de quota fixa durante o período de adequação não receberam autorização formal para tanto. Foram, apenas, beneficiadas pelo período de adequação fixado no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14.790, de 2023, conforme regulamentado pelas Portarias SPA nº 827, de 2024, e nº 1.475, de 2024. Ademais, enfatize-se que não houve o estabelecimento para toda e qualquer empresa do direito subjetivo ao gozo puro e simples do prazo mínimo de 6 (seis) meses de período de adequação, mas apenas aquelas que tenham cumprido as condições e prazos estabelecidos pelo Ministério da Fazenda para usufruto do prazo legal, lembrando-se que o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14.790, de 2023, representa uma liberalidade do legislador brasileiro e, portanto, não deve ser interpretado ampliativamente. (Destaquei)

88. Tem-se, assim, em face do exposto, que a Portaria SPA nº 1.231, de 31 de julho de 2024, não poderia produzir efeitos antes de 1º de janeiro de 2025, sob pena de violação ao parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14.790, de 2024, que assegurou um período

de no mínimo 6 (seis) meses para adequação dos operadores de apostas de quota fixa ao novo regramento legal sobre essa modalidade lotérica.

89. Ademais, cumpre anotar que o art. 4º da Portaria SPA/MF nº 1.475, de 2023, ressaltou expressamente que mesmo no período de adequação continuariam aplicáveis aos operadores de apostas de quota fixa toda a legislação em vigor, notadamente o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor e os diplomas que dispõem sobre os crimes contra o sistema financeiro e de lavagem ou ocultação de bens:

Art. 4º Durante o período de adequação de que trata esta Portaria seguem aplicáveis todos os deveres e as respectivas penalidades previstas em decorrência do descumprimento da legislação em vigor, notadamente:

I - na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

II - na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor;

III - na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986; e IV - na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

90. Ou seja, não houve nenhum tipo de leniência com eventuais abusos cometidos por operadores de apostas de quota fixa durante o período de adequação, os quais continuaram sujeitos ao ordenamento jurídico brasileiro e às sanções eventualmente cabíveis.

91. Além disso, a conduta dos operadores de apostas de quota fixa durante o período de adequação constitui-se num elemento a ser ponderado para fins do deferimento da autorização para exploração dessa modalidade lotérica, conforme prevê o art. 5º da Portaria SPA/MF nº 1.475, de 2024:

Art. 5º O cometimento de atos ilícitos será considerado na análise do pedido de autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, tendo em vista o interesse nacional e a proteção dos interesses da coletividade, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

92. Vale dizer, a SPA/MF, em tal previsão, deixou claro que desvios de conduta por parte dos operadores de apostas de quota fixa durante o período de adequação não passariam despercebidos e poderiam, inclusive, culminar na negativa de autorização para exploração dessa modalidade lotérica.

93. De qualquer modo, o período de adequação de que trata o art. 24 da Portaria SPA/MF nº 875, de 2024, findou em 31 de dezembro de 2024, e a Portaria SPA/MF nº 2.104, de 30 de dezembro de 2024, já realizou a outorga das autorizações para exploração de apostas de quota fixa em caráter provisório, de modo que, agora, a Portaria SPA nº 1.231, de 2024, possui plena eficácia.

94. Face o exposto, em resposta ao item “c.2” da parte dispositiva da decisão cautelar do TCU no Processo TC nº 023.126/2024-8, conclui a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio da referida INFORMAÇÃO PGFN/CGNP Nº 9/2025, anexa, que:

i) o conjunto de normas sobre apostas de quota fixa, desde a criação dessa modalidade lotérica pela Lei nº 13.756, de 2018, até os dias de hoje, tem passado por uma inegável evolução, tanto em razão do advento da Lei nº 14.790, de 2023, como dos mais de 16 (dezesesseis) atos regulamentares editados pela SPA/MF para dispor de forma específica e detalhada sobre os mais diversos aspectos das apostas de quota fixa, ademais dos vários acordos de cooperação técnica firmados;

ii) diante disso, parece excessivo considerar que haja uma “ausência de regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção sobre o setor de apostas de quota fixa” no Brasil;

iii) a Portaria SPA nº 1.231, de 31 de julho de 2024, não poderia produzir efeitos antes de 1º de janeiro de 2025, sob pena de violação ao parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14.790, de 2024, que assegurou um período de no mínimo 6 (seis) meses para adequação dos operadores de apostas de quota fixa ao novo regramento legal dessa modalidade lotérica;

iv) o art. 4º da Portaria SPA/MF nº 1.475, de 2023, ressaltou expressamente que mesmo no período de adequação continuariam aplicáveis aos operadores de apostas de quota fixa toda a legislação em vigor, notadamente o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor e os diplomas que dispõem sobre os crimes contra o sistema financeiro e de lavagem ou ocultação de bens, de modo que não houve nenhum tipo de leniência com eventuais abusos cometidos por operadores de apostas de quota fixa durante o período de adequação, os quais continuaram sujeitos ao ordenamento jurídico brasileiro e às sanções eventualmente cabíveis;

v) além disso, o art. 5º da Portaria SPA/MF nº 1.475, de 2024, prevê que a conduta dos operadores de apostas de quota fixa durante o período de adequação deve ser considerada para fins do deferimento da autorização para exploração dessa modalidade lotérica, o que evidencia absoluta intolerância com desvios de conduta por parte dos operadores de apostas de quota fixa durante o período de adequação; e

vi) de qualquer modo, o período de adequação de que trata o art. 24 da Portaria SPA/MF nº 875, de 2024, findou em 31 de dezembro de 2024, e a Portaria SPA/MF nº 2.104, de 30 de dezembro de 2024, já realizou a outorga das autorizações para exploração de apostas de quota fixa em caráter provisório, de modo que a argumentação da decisão cautelar perdeu o objeto, pois agora a Portaria SPA nº 1.231, de 2024, possui plena eficácia.

#### **II.2.3 Ainda a respeito do item “c.2” da cautelar: das competências do Ministério do Esporte em relação à exploração de apostas de quota fixa.**

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

Em relação à Pasta, importa relembrar que, nos termos do Despacho nº 105/2024/MESP/SNAEDE, já colacionado aos autos (seq. 51), 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.

96. 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.

97. 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.

### **III - DA RESPOSTA À DILIGÊNCIA: DAS MEDIDAS ADOTADAS PELO PODER EXECUTIVO FEDERAL E DAS MEDIDAS PLANEJADAS.**

98. A Coordenação-Geral de Riscos e Controle, do Ministério da Fazenda, por sua vez, informa, por meio da Nota Técnica SEI nº 330/2025/MF, anexa, que somente seria possível, no cenário atual (ou seja, num cenário em que as omissões e as contradições apontadas pela União em sede de embargos de declaração ainda não foram apreciadas pelo TCU), o desenho de uma solução a partir do programa Bolsa Família, em virtude de suas características: unicidade de cadastro e também de instituição pagadora (Caixa Econômica Federal).

99. Com este recorte, os órgãos envolvidos começaram a desenvolver soluções para o cumprimento da decisão cautelar concedida pelo Tribunal de Contas da União.

100. A Secretaria de Prêmios e Apostas começou a prospectar soluções junto ao SERPRO que pudessem ser direcionadas ao setor do qual é a reguladora e fiscalizadora, ou seja, a exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa.

101. Importa registrar que as demandas e as soluções apresentadas partem da premissa de que eventual endereçamento desta questão pelo Ministério da Fazenda partiria de abordagem voltada aos agentes operadores de apostas, uma vez que a Secretaria de Prêmios e Apostas é o órgão regulador e fiscalizador deste setor, não possuindo competência para implementar políticas públicas para o programa do Bolsa Família.

102. Após a realização de diversas reuniões com representantes do SERPRO e da CEF, partindo da premissa acima apontada, de imposição de obrigações aos agentes regulados, foram apresentados dois cenários possíveis, ambos envolvendo o bloqueio do CPF das pessoas que recebam recursos de benefícios e programas sociais e assistenciais.

103. Conforme Propostas de Solução do Serpro, há duas soluções. Seguem alguns de seus principais aspectos:

#### **Proposta 1 – API SIGAP com consulta à API Bolsa Família da CEF (Caixa Econômica)**

##### **Contexto da Solução**

A API SIGAP proposta ficará responsável por receber as requisições das operadoras, verificar a condição do apostador junto a CEF, retornar a informação para a operadora e historiar a consulta para fins de auditorias futuras.

##### **Descrição da solução**

Aplicação do SIGAP vai acessar diretamente a API Bolsa Família da CEF para buscar as informações de cadastro do CPF do beneficiário do Bolsa Família e retornar os dados de forma online, conforme solicitado pelas operadoras de apostas via API.

A consulta retornará como resposta apenas “Sim” ou “Não”, em atendimento às recomendações de privacidade de dados da LGPD:

\* Retorno “Sim”: CPF consultado consta como beneficiário na base do PBF da CEF e o benefício está ativo;

\* Retorno “Não”: CPF consultado não consta como beneficiário na base do PBF da CEF;

O SIGAP guardará todas as informações relativas ao processo de comunicação entre operadoras x SIGAP x base PBF. Desta forma, permanece no domínio do SIGAP as informações relativas ao consumo da API dos beneficiários do PBF e o seu histórico, podendo a SPA definir regras para fiscalização das operadoras perante as consultas realizadas.

A guarda do histórico de comunicação permitirá ao SIGAP, em um processo de auditoria, informar se ocorreram créditos na carteira de apostadores sem que a consulta ao PBF fosse realizada ou até mesmo os casos em que a consulta foi realizada e teve como resposta que o CPF é beneficiário do PBF.

Estas ferramentas de fiscalização permitirão à SPA a tomada de decisão quase em tempo real, pois a informação estará disponível no painel no dia seguinte ao envio do movimento diário de cada operadora.

#### **Proposta 2 – SIGAP com ingestão de arquivos diários gerados pela CEF**

##### **Contexto da Solução**

A API SIGAP proposta ficará responsável por receber as requisições das operadoras, verificar a condição do apostador na base criada a partir da ingestão de arquivos diários gerados pela CEF, retornar à informação para a operadora e historiar a consulta para fins de auditorias futuras.

#### Descrição da Solução

Aplicação do SIGAP receberá a base de dados contendo os CPFs que estão cadastrados no Bolsa Família e realizará cargas diárias de atualização das informações, via arquivo.

As operadoras consultarão a API SIGAP PBF e obterão como resposta apenas “Sim” ou “Não”, em atendimento às recomendações de privacidade de dados da LGPD:

\*Retorno “Sim”: CPF consultado consta como beneficiário na base do PBF, fornecida pela CEF, e o benefício está ativo;

\*Retorno “Não”: CPF consultado não consta como beneficiário na base do PBF, fornecida pela CEF;

Nesta solução, a base contendo as informações dos beneficiários constará no SIGAP e permitirá à SPA a construção de solução centralizada dos dados dos beneficiários dos programas sociais.

Necessário realizar controle para garantir o processamento da carga, assim como deixar registrado as operações realizadas para tratar cada arquivo, assim como para cada CPF para garantir a análise em caso de auditoria.

Os arquivos deverão ser guardados por período a ser definido pelo cliente.

104. Como itens que seriam comuns às duas propostas, elencou:

#### Disponibilidade do Serviço

A API poderá ser disponibilizada em uma versão para consulta avulsa e outra versão para a consulta em lotes, podendo também ser ofertada como um serviço através de tarifa de consumo diretamente pelas operadoras.

#### Autenticação da operadora

Através da autenticação do cliente no módulo SIGAP Autorização, garantiremos que apenas as operadoras habilitadas terão acesso a esse API e a informação do CPF no Programa Bolsa Família.

#### Registro de logs de consultas realizadas

O registro de logs de consultas realizadas guardará as informações recebidas na requisição da operadora e na resposta obtida do PBF.

#### Monitoração do ambiente e disponibilidade do serviço.

Para os cenários proposta haverá monitoração 24x7 conforme disponibilidade contratada pelo SIGAP.

105. Desta maneira, para que a cautelar seja cumprida, seria necessário ultrapassar em muito os limites até agora delineados na própria decisão, pois **o bloqueio do CPF implica o bloqueio de quaisquer recursos que estejam em contas de titularidade das pessoas beneficiárias.**

106. Além disso, qualquer medida, seja a alteração do SIGAP ou a construção de uma API (*application programming interface*) específica, envolveria um custo financeiro elevado para o desenvolvimento da solução a ser suportado pelo Ministério da Fazenda.

107. **Desta maneira, foram realizados os estudos de prospecção de soluções apresentadas e, caso confirmada a abrangência da decisão por meio do julgamento dos embargos de declaração e for esta solução reputada a mais adequada, será implementada pelo Ministério da Fazenda, envolvendo necessariamente o bloqueio dos CPFs dos destinatários dos recursos.**

108. Ainda, **no que se refere às competências de cada Pasta**, o Ministério da Fazenda destacou que a Secretaria de Prêmios e Apostas não possui a atribuição regimental direta para tratar dados de programas sociais e assistenciais, incluindo os recursos pagos a estes beneficiários.

109. No caso dos programas federais como o Bolsa Família, portanto, é essencial a manifestação prévia do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

110. Pontuou, por fim, que o Ministério da Fazenda tem atuado de forma colaborativa com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e outros órgãos envolvidos, buscando sempre a coordenação e o compartilhamento de esforços.

111. No que se refere à proposta do Ministério de Estado do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome de bloqueio de cartão de débito, já mencionada por ocasião da oposição dos embargos de declaração, no sentido de que fosse editada portaria proibindo o uso de cartões de débito em geral, inclusive do Bolsa Família e do BPC, para a realização de apostas de quota fixa, como uma maneira de cumprimento às decisão do Tribunal de Contas da União, asseverou o Ministério da Fazenda, por meio da referida Nota Técnica SEI nº 330/2025/MF:

Tendo em vista que se trata também de sugestão que envolve aspectos jurídicos (cumprimento ou não do objeto de decisão proferida pelo STF e pelo TCU), esta Secretaria de Prêmios e Apostas encaminhou consulta à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Em resposta, a PGFN concluiu que (PARECER SEI Nº 184/2025/MF - acesso restrito por se tratar de documento preparatório e que por isso serve de subsídio interno):

i) a proibição geral da utilização de cartões de débitos para a realização de apostas de quota fixa se mostra como uma medida desproporcional para atingir o fim de impedir a utilização de recursos oriundos do Bolsa Família e de programas assistenciais e sociais para a realização de apostas de quota fixa, a um, porque recairia sobre um grupo demográfico bem mais amplo do que o grupo de beneficiários do Bolsa Família e de programas assistenciais e sociais, e, a dois, porque é insuficiente para evitar, de maneira plenamente eficaz, que os

beneficiários do Bolsa Família e de programas assistenciais e sociais utilizem os recursos obtidos por tais meios para apostar em “bets”; e

ii) embora ao Ministério da Fazenda caiba a importante função de regulamentar, monitorar e fiscalizar o mercado de apostas de quota fixa, as competências temáticas desta Pasta não guardam relação com o Bolsa Família ou com programas sociais e assistenciais, consoante art. 29 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023;

iii) diante disso, não pode o Ministério da Fazenda, no exercício da competência regulamentar sobre apostas de quota fixa que lhe foi conferida pela Lei nº 14.790, de 2023, tratar, de modo autônomo, de temas afetos ao Bolsa Família e a programas sociais e assistenciais, por absoluta incompetência; e

iv) a competência para regulamentar, isoladamente ou em conjunto com o outra Pasta, eventual proibição específica de utilização de recursos oriundos do Bolsa Família e de programas assistenciais e sociais para a realização de apostas de quota fixa parece ser do MDS, haja vista a sua competência para tratar de assistência social e programas de transferência de renda e, em especial, do Bolsa família, consoante art. 27 da Lei nº 14.600, de 2023, art. 1º da Lei nº 14.601, de 2023.

Como se extrai do referido parecer, esta sugestão também ultrapassa em muito os contornos das decisões do STF e do TCU, pois se destinaria a todos os usuários de cartão de débito. Ao mesmo tempo, não impede o uso dos recursos de que tratam as decisões, pois bastaria que os beneficiários se utilizassem de qualquer outra forma de pagamento ou transfira os recursos para outra instituição financeira ou de pagamento.

Do ponto de vista de elaboração de política pública, também não se mostra adequada a medida indicada. Isto porque, sem uma decisão que determine expressamente esta medida, não existe justificativa plausível para a elaboração de tal portaria, pois não se vislumbra justificativa para fazer a distinção entre este meio de pagamento e os demais.

Para as proibições até agora implementadas (como o cartão de crédito), houve motivação específica, como atender ao sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e minimizar a ocorrência de superendividamento. A medida sugerida, no entanto, não alcança qualquer finalidade que possa ser justificada em termos de impacto de elaboração da norma, especialmente em um contexto de cumprimento das decisões de que ora tratamos (ressalve-se aqui, novamente, eventual determinação específica do STF e do TCU).

112. Nesse sentido, continuou o Ministério da Fazenda:

Pontue-se, por fim, que foi realizada nova reunião coordenada pela Casa Civil no dia 17.01.2025, em que se definiu que as soluções para o cumprimento das liminares seriam apresentadas aos Ministros de cada Pasta para a deliberação da providência mais adequada, do ponto de vista técnico e político.

Nesta esteira, o Ministério da Fazenda enviou à Casa Civil o OFÍCIO SEI Nº 3691/2025/MF.

Desta maneira, entende-se que, para que qualquer providência seja tomada neste sentido, é necessário que seja proferida decisão específica neste sentido, não tendo sido desenvolvidas ações com esta finalidade.

113. Por fim, no que se refere às medidas de combate ao superendividamento, pontuou o Ministério da Fazenda:

Assim como outras atividades, as da modalidade de loteria de aposta de quota fixa apresentam externalidades negativas. São elas reconhecidas por sua legislação de regência e mereceram cuidado especial da Secretaria de Prêmios e Apostas ao exercer suas competências regulamentares. Sobre elas se destinará esse tópico, uma vez que as medidas adotadas abarcam os argumentos expendidos representação do TCU, especialmente os relacionados à externalidades negativas quanto ao superendividamento (com a consequente redução da circulação de renda) e ao jogo patológico.

**É entendimento desta Secretaria que a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas a esclarecer os cidadãos e fornecer-lhes ferramentas adequadas para lidar com estas externalidades negativas é medida mais efetiva do que a imposição de restrições estigmatizantes.**

Das portarias já publicadas, conforme mencionado em item anterior, merece destaque a PORTARIA SPA/MF Nº 1.231, DE 31 DE JULHO DE 2024, que estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, e já define, em seu artigo 2º:

*I - jogo responsável: o conjunto de regras, práticas e atividades voltadas, no contexto da modalidade lotérica aposta de quota fixa, à garantia da:*

*a) exploração econômica, promoção e publicidade saudável e socialmente responsável desta modalidade; e*

*b) prevenção e mitigação de malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade, incluindo:*

*1. consequências negativas à saúde mental do apostador em virtude de dependência, compulsão, mania ou qualquer transtorno associado ao jogo ou apostas, tais como o jogo patológico ou abusivo;*

*2. consequências negativas à saúde física do apostador;*

*3. violações de direitos do consumidor, especialmente associados a problemas financeiros, de endividamento e de superendividamento; e*

*4. problemas sociais.*

A partir disso, os demais dispositivos tratam especificamente de cada um dos temas.

Assim, o art. 3º já prevê como deveres do agente operador que este deverá:

*Art. 3º Para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:*

*I - atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas, de toda ação de publicidade, propaganda e de marketing, bem como de seus canais físicos ou eletrônicos, a fim de:*

*a) respeitar os preceitos do jogo responsável;*

*b) prevenir a dependência e transtornos do jogo patológico; e*

*c) garantir a observância da proibição de apostas por crianças e adolescentes;*

*II - promover a conscientização sobre os riscos de dependência, de transtornos do jogo patológico e sobre a proibição de jogo por crianças e adolescentes mediante a:*

*a) colaboração com campanhas educativas do setor destinadas à sociedade em geral e aos grupos em risco de dependência e de transtornos do jogo patológico; e*

*b) realização de ações e de campanhas educativas próprias com seu público consumidor em potencial;*

*III - manter comunicação sistemática com os apostadores cadastrados, segundo sua política de jogo responsável, alertando sobre jogo responsável, riscos de dependência e de transtornos do jogo patológico, formas de prevenção e alternativas de tratamento; e*

*IV - elaborar a política de jogo responsável e garantir que ela reflita de maneira fidedigna o funcionamento real de seu sistema de apostas.*

*Art. 4º No sistema de apostas, para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:*

*I - informar ao apostador, no momento do cadastro, assim como no momento do acesso ao sistema de apostas, quanto aos riscos de dependência, de transtornos do jogo patológico e de perda dos valores das apostas;*

*II - informar o retorno teórico ao jogador de cada jogo on-line disponibilizado no sistema de apostas;*

*III - orientar sobre sinais de alerta para autovigilância quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico;*

*IV - possibilitar aos apostadores a:*

*a) adoção de limite prudencial de aposta por tempo transcorrido, perda financeira, valor total depositado ou quantidade de apostas, com a possibilidade de vincular tais limites a períodos diário, semanal, mensal ou outros períodos;*

*b) opção pela programação, no sistema de apostas, de alertas ou de bloqueios de uso, conforme o tempo transcorrido na sessão do apostador;*

*c) adoção de períodos de pausa, nos quais o apostador terá acesso, mas não poderá apostar em sua conta; e*

*d) solicitação de autoexclusão, por prazo determinado ou de forma definitiva, em que o apostador terá sua conta encerrada, só podendo voltar a registrar-se após finalizado o período definido;*

*V - garantir mecanismo de exclusão temporária ou definitiva no sistema de apostas, em que o apostador terá sua conta encerrada, só podendo voltar a registrar-se após finalizado o período definido;*

*VI - acompanhar o comportamento de apostadores quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico;*

*VII - sugerir, independentemente de solicitação, a adoção de limites prudenciais associados a alertas ou bloqueios, a realização de autoteste ou a adoção de mecanismo de autoexclusão a todos apostadores e usuários da plataforma, de acordo com a classificação de perfil constante em sua política de jogo responsável;*

*VIII - suspender o uso do sistema de apostas pelos apostadores em risco alto de dependência e de transtornos do jogo patológico, conforme sua política de jogo responsável;*

*IX - disponibilizar, de forma clara e acessível, seção específica de "jogo responsável" no sistema de apostas, com o seguinte conteúdo mínimo:*

*a) orientações sobre como apostar de forma responsável e sobre riscos associados às apostas, inclusive de dependência, de transtornos do jogo patológico e de outros problemas associados aos jogos;*

*b) oferecimento de questionário de autoavaliação sobre riscos associados às apostas, inclusive de dependência, de transtornos do jogo patológico e de outros problemas associados aos jogos;*

*c) indicação de "sinais de alerta" para autovigilância quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico;*

*d) instruções claras para acesso do apostador a mecanismos preventivos de dependência e de transtornos do jogo patológico, a seu histórico e a sua situação atual no sítio eletrônico quanto a tempo e valores gastos em apostas; e*

*e) informações e canais de proteção do apostador;*

*X - manter painel de informação permanente de fácil acesso, com dados da conta gráfica, detalhando o tempo de uso do sistema, perdas financeiras incorridas e saldo financeiro disponível;*

*XI - implementar alertas de tempo de atividade dos apostadores, segundo critérios e periodicidade definidos em sua política de jogo responsável;*

*XII - indicar os canais de atendimento e de ouvidoria para os apostadores, que devem ser acessíveis pela internet, inclusive para orientar apostadores com risco de dependência e de transtornos do jogo patológico e seus familiares quanto à obtenção de ajuda e tratamento;*

*XIII - garantir, no caso da modalidade física, os canais de atendimento e de ouvidoria também de forma presencial;*

*XIV - disponibilizar, em caso de modalidade física, as informações sobre o jogo responsável nos estabelecimentos do agente operador de apostas de forma visual e de fácil leitura; e*

*XV - abster-se de firmar parceria, convênio, contrato ou qualquer outra forma de arranjo ou ajuste negocial para viabilizar ou facilitar o acesso a crédito ou a operação de fomento mercantil por parte de apostador.*

*§ 1º É proibida a utilização nos sistemas de apostas de artifícios que dificultem a opção livre e informada do apostador por quaisquer dos mecanismos previstos na regulamentação, inclusive o uso de desenho de produtos tecnológicos que retardem a livre opção do apostador.*

*§ 2º Os pedidos feitos pelo apostador de aumento nos limites prudenciais ou suspensão dos períodos de pausa somente poderão ser implementados pelo agente operador de apostas após vinte e quatro horas a partir de sua solicitação, desde que não viole a política de jogo responsável.*

*§ 3º No caso da autoexclusão, o agente operador poderá adotar prazo superior a vinte e quatro horas, segundo sua política de jogo responsável, para aceitar o novo cadastro necessário, caso o apostador tente sua reinclusão.*

Este artigo prevê a necessidade, em suma, de colocar à disposição do apostador ferramentas para que ele próprio e o agente operador possam acompanhar comportamentos que indiquem risco de dependência e de endividamento, prevendo a necessidade, ainda, de indicar instrumentos de auxílio para minimizar e endereçar essas questões, conduzindo, até mesmo à exclusão do apostador.

**Importante aqui ressaltar que, além das normas, a Secretaria de Prêmios e Apostas tem realizado projetos conjuntos com os diversos órgãos competentes para as temáticas específicas e com outras entidades. Assim, por exemplo, quanto às questões de saúde financeira, tem desenvolvido ações em conjunto com o Banco Central e com a Febraban, inclusive analisando a possibilidade de utilização do Índice de Saúde Financeira do Brasileiro (I-SFB) e da Plataforma Meu bolso em dia**  
**([https://plataforma.meubolsoemdia.com.br/?utm\\_source=googleads&utm\\_medium=Search&utm\\_campaign=controle&gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQjwpP63BhDYARIsru0CpZXDxCkB-M6lNHeRv6ZYAThA1NOabRdF4oRao9dlaAszsEALw\\_wcB](https://plataforma.meubolsoemdia.com.br/?utm_source=googleads&utm_medium=Search&utm_campaign=controle&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwpP63BhDYARIsru0CpZXDxCkB-M6lNHeRv6ZYAThA1NOabRdF4oRao9dlaAszsEALw_wcB))**

Quanto à saúde mental, a SPA vem discutindo a temática com o Ministério da Saúde e elaborando projetos, assim como com o Ministério da Justiça e Segurança Pública nas áreas de defesa do consumidor (como os ACTs mencionados em tópico anterior). Foi ainda criado Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de

Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático (Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECOM nº 37, de 6 de dezembro de 2024). Dentre as atribuições do GT estão ações, políticas e medidas de prevenção, redução de danos e assistência a pessoas e grupos sociais vulneráveis a, ou em situação de, comportamento de jogo problemático persistente e recorrente

Neste aspecto, também estão sendo desenvolvidas campanhas publicitárias governamentais.

Os capítulos relacionados à publicidade e propaganda também foram todos elaborados com foco nas preocupações acima pontuadas.

Por fim, deve-se ater ao fato de que outras normas também contém dispositivos que endereçam estas temáticas, uma vez que não podem ser analisadas isoladamente. Todas fazem parte do ecossistema normativo regulatória desta área.

114. Como se depreende das informações ora colacionadas aos autos, os órgãos competentes estão investindo tempo e esforços na criação de soluções eficazes e sustentáveis às preocupações deduzidas pelo eminente Relator em sede de decisão cautelar, sem encontrar, até o presente momento, alguma medida eficaz no sentido de dar efetividade à medida acautelatória.

115. É preciso mais uma vez ponderar, no entanto, que a adoção de medidas açodadas, parciais e pouco efetivas será capaz apenas de trazer prejuízos ao interesse público e aos próprios beneficiários dos programas sociais em questão, de modo que há a necessidade de se refletir todos os pontos trazidos nos embargos de declaração, acrescentados dos ora expostos, a fim de dar pleno cumprimento à cautelar.

#### **IV - DO PEDIDO**

116. Por todo o exposto, pugna a UNIÃO pela juntada aos autos dos documentos anexados a esta minuta, em resposta à oitiva e à diligência determinadas pelo eminente Ministro Jhonatan de Jesus.

117. Adicionalmente, tendo em vista o iminente prejuízo para o interesse público, a UNIÃO pugna pelo julgamento célere dos embargos de declaração opostos em face da decisão cautelar, de modo que sejam conhecidos e acolhidos, sendo aclarados todos os pontos obscuros e omissos da decisão, acrescidos das ponderações ora acrescentadas que agregam complexidade ao cumprimento da medida cautelar.

118. Por fim, requer a União sejam todas as notificações relativas ao processo encaminhadas a este Departamento de Assuntos Extrajudiciais, da Consultoria-Geral da União, competente pela representação extrajudicial do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e do Ministério do Esporte nestes autos.

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília, 30 de janeiro de 2025.

ROGÉRIO TELLES CORREIA DAS NEVES

Advogado da União

Diretor do Departamento de Assuntos Extrajudiciais

PRISCILLA ROLIM DE ALMEIDA

Advogada da União

Coordenadora Geral de Assuntos Extrajudiciais

ANNA DIAS RODRIGUES

Advogada da União

---

#### **NOTAS:**

[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%2.> Acesso em 30 de janeiro de 2025.

[2] Disponível em: [https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202410/fazenda-firma-parceria-com-organismos-internacionais-de-integridade-fortalecendo-a-seguranca-do-setor-de-apostas-esportivas.](https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202410/fazenda-firma-parceria-com-organismos-internacionais-de-integridade-fortalecendo-a-seguranca-do-setor-de-apostas-esportivas) Acesso em 30 de janeiro de 2025.

---

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

(PETIÇÃO EXTRAJUDICIAL INOMINADA n. 00013/2025/DEAEX/CGU/AGU, NUP: 00688.002427/2024-46)

---





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 1833919785 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: 31-01-2025 18:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



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 1833919785 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: 31-01-2025 16:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por PRISCILLA ROLIM DE ALMEIDA, 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 1833919785 e chave de acesso 35c7cf4c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILLA ROLIM DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 31-01-2025 16:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---