

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 023.126/2024-8

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Interessados: Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

Representação legal: Gabriela Carvalho Nunes de Santana (73.285/OAB-DF), Heyrovsky Torres Rodrigues (33.838/OAB-DF) e outros, representando o Sindicato das Indústrias da Informação do Distrito Federal; André Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF) e Guilherme Lopes Mair (241.701/OAB-SP), representando a Caixa Econômica Federal; Priscilla Rolim de Almeida (20.144/OAB-CE), Alexandre Gomes Franca Pinheiro (55.458/OAB-DF) e outros, representando o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e o Ministério da Fazenda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) EM APOSTAS ESPORTIVAS DE QUOTA FIXA (*BETS*). DESVIO DE FINALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. SUPERVENIÊNCIA DE FATO NOVO. EDIÇÃO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA. VEDAÇÃO DE CADASTRO E USO DOS SISTEMAS DE APOSTAS POR BENEFICIÁRIOS DO PBF E DO BPC. PERDA DE OBJETO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA AUTUAR ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA NORMA. IDENTIFICAÇÃO DE MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS INCOMPATÍVEIS COM OS CRITÉRIOS DE RENDA. INDÍCIOS DE INCLUSÃO INDEVIDA NO PBF OU USO FRAUDULENTO DE CPF. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME E AO BANCO CENTRAL DO BRASIL PARA ELABORARAREM PLANO DE AÇÃO. LEVANTAMENTO DE SIGILO. INDEFERIMENTO DE INGRESSO DE INTERESSADO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, inicialmente, instrução de lavra de auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), inserta à peça 149, com a qual seu corpo diretivo manifestou sua concordância (peça 150-151):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação do Subprocurador Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU, a respeito da utilização, pelos beneficiários, de recursos recebidos do Programa Bolsa Família em apostas *online* (peça 1).

HISTÓRICO

2. O representante citou reportagem da CNN Brasil (peça 2), de 24/9/2024, que fez referência à Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, do Banco Central (Bacen). A Nota Técnica apontou que 5 milhões de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) realizaram apostas *online* no valor total de R\$ 3 bilhões em agosto de 2024, via pix.

3. O representante destaca ‘surpresa e indignação o conhecimento do fato de que beneficiários de programas sociais da União destinaram a apostas em jogos de azar a assombrosa soma, considerado apenas o mês de agosto último, de pelo menos R\$ 3 bilhões’, uma vez que os recursos que financiam os benefícios governamentais têm origem nos tributos pagos pela sociedade e os beneficiários são pessoas em condição de vulnerabilidade social.

4. Assim, o representante requer que o TCU decida por:

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

5. Com isso, instrução dessa Unidade Técnica, de 22/11/2024 (peça 9), destacou que já há no TCU o Levantamento no comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas *online* (TC 024.146/2024-2), que já teve sua fase de planejamento concluída e questionou o MDS sobre eventuais iniciativas para tratar ou acompanhar o vício em apostas *online* no público-alvo dos benefícios sob sua responsabilidade.

6. Além disso, foi informado que a regulamentação da exploração de apostas de quota fixa cabe ao Ministério da Fazenda (MF), que emitiu a Portaria SPA/MF 1.231/2024 estabelecendo regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing, e regulamentando os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores. Essa portaria, no entanto, definiu que as regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção pelo descumprimento das disposições nela previstas seriam implementadas apenas a partir de 1º/1/2025.

7. Em consequência, o STF, na ADI 7721 MC/DF, determinou ao Ministério da Fazenda (MF) que:

- a) as ações de fiscalização e monitoramento do cumprimento das disposições previstas na Portaria SPA/MF 1.231/2024 tenham aplicações imediatas quanto à vedação de medidas de publicidade e propaganda das referidas atividades que tenham crianças e adolescentes como público alvo; e
- b) implemente medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

8. Assim, tendo em vista a necessidade de se avaliar as medidas que estavam sendo adotadas pelo MF e pelo MDS, a instrução propôs oitiva dos órgãos. Despacho do Ministro Relator Jhonatan de Jesus (peça 12), por sua vez, considerou estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, além de ausente o perigo da demora reverso, e assim decidiu pela adoção de medida cautelar nos seguintes termos:

- b) adotar medida cautelar, *inaudita altera pars*, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, porquanto presentes os requisitos do *periculum in mora* e da fumaça do bom direito e ausente o perigo da demora reverso, determinando ao **Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério**

do Esporte e à Caixa Econômica Federal que, no âmbito de suas competências:

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

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

9. Além da cautelar, o despacho também determinou as seguintes oitivas e diligências:

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. **(grifamos)**

10. Observa-se que os conteúdos da medida cautelar (item b) e da oitiva (item c) foram endereçadas ao MF, ao MDS, ao Ministério do Esporte (MEsp) e à Caixa Econômica Federal (CEF). Já a diligência (item d) foi direcionada também ao Bacen.

11. Posteriormente, a medida cautelar foi referendada no Acórdão 230/2025–TCU–Plenário, de 5/2/2025 (peça 91).

12. Após a adoção da medida cautelar, a Advocacia-Geral da União, representando o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e o Ministério do Esporte, apresentou Embargos de Declaração, conforme art. 287 do Regimento Interno/TCU, que foram parcialmente acolhidos pelo Acórdão 295/2025-TCU-Plenário (peça 108).

13. Em suma, a AGU argumentou que a decisão cautelar padecia de obscuridade e de omissão quanto ao alcance dos programas e benefícios atingidos pelo comando judicial. O item b do despacho do Ministro Relator (peça 12) se referiu a ‘recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família’. Assim, não teria ficado claro se outros programas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Seguro Defeso, ou mesmo outros benefícios e auxílios estaduais, estariam abarcados pela decisão. Além disso, apresentou dificuldades operacionais e legais para o imediato cumprimento da cautelar. O Voto do Relator sumariza as alegações e pedidos da AGU (peça 109, p.1 e 2):

a) obscuridade sobre quais programas sociais e assistenciais (federais e/ou estaduais) estariam abarcados pela decisão;

b) necessidade de esclarecimentos sobre a suposta eficácia da decisão também em relação a autorizações concedidas por estados para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas

de quota fixa;

c) dificuldades operacionais de cumprimento imediato da cautelar ante a inexistência de soluções técnicas rápidas e a possível desrespeito a direitos fundamentais dos beneficiários;

d) possível conflito entre os princípios da proibição de excesso e da proteção insuficiente, inclusive na hipótese de restrição a todo e qualquer uso do cartão de débito ou de proibição de transferências do valor recebido de benefícios para contas de 'bets';

e) ausência de competência do Ministério do Esporte para fiscalizar a utilização de recursos de programas sociais em apostas;

f) risco de *periculum in mora* inverso, porquanto a decisão cautelar poderia impor limitações em prejuízo a direitos fundamentais, não tendo o Tribunal considerado todas as peculiaridades do caso;

g) pedido de efeito suspensivo, para que não sejam considerados em mora até a elucidação dos pontos obscuros ou omissos.

14. Assim, o Voto do Relator acolheu o pleito transcrito no item 'a', esclarecendo que a cautelar visa exclusivamente o Programa Bolsa Família, não se estendendo, por ora, a outros programas. Quanto ao item 'b', o voto informou que a medida cautelar está expressamente dirigida a órgãos federais.

15. Quanto aos itens 'c' e 'd', que alegaram dificuldades operacionais, inviabilidade técnica de fazer cumprir a decisão, e restrições supostamente desproporcionais ao livre uso da conta bancária pelo beneficiário, o voto destacou que a cautelar visa prevenir o desvirtuamento de recursos federais destinados à redução da vulnerabilidade social. Eventuais dificuldades técnicas não configuram omissão ou obscuridade a ser suprida via embargos de declaração. Destacou, por fim, que 'não se descarta que o Tribunal venha a avaliar, no curso do processo, a razoabilidade das soluções adotadas para implementação prática da cautelar' (peça 109, p.3).

16. Quanto à competência do Ministério do Esporte (item 'e'), destacou-se que a decisão não impôs ao MEsp a gestão ou a fiscalização de contas bancárias de beneficiários de programas sociais. Foi determinado, apenas, que adotasse providências cabíveis e participasse do processo de regulação e acompanhamento, no âmbito de sua competência.

17. Quanto ao item 'f', o voto destacou que a jurisprudência do TCU é pacífica quanto à adoção de medidas cautelares para a salvaguarda do erário, desde que presentes os requisitos do *fumus boni iuris*, do *periculum in mora*, e ausente a possibilidade de *periculum in mora reverso*.

18. Por fim, o pedido de efeito suspensivo presente no item 'g' foi negado, por se tratar de apelo contra decisão de natureza cautelar, conforme aplicação subsidiária e supletiva do art. 1.012, §1º, inciso V, do CPC, nos termos da Súmula-TCU 103.

19. O Voto do Relator foi acolhido integralmente no Acórdão 295/2025-TCU-Plenário, de 12/2/2025 (peça 108) e os embargos de declaração (peça 46) foram julgados (peça 108). A presente instrução cuidará da análise das oitivas e diligências constantes dos itens 'c' e 'd' do despacho do Relator (peça 12, p.9), assim como da medida cautelar referendada (peça 91), constante do item b, após manifestações dos gestores.

20. Considerando-se a grande quantidade de respostas acostadas aos autos, é relevante fazer breve resumo sobre as peças. O Bacen já havia se manifestado sobre a diligência por meio do Ofício 34212/2024-BCB/AUDIT, de 31/12/2024 (peças 43 e 44). As respostas sobre as oitivas e diligências dos demais órgãos estão nas peças 66 a 90.

21. A manifestação do MDS está nas peças 66 a 71. Contudo, na peça 72, o Ministério encaminhou o Ofício 96/2025/MDS/SE/CGAA, em que solicita que suas manifestações sejam desconsideradas, visto que a posição da União será apresentada pela AGU. No mesmo sentido, o MEsp manifestou-se nas peças 74 a 80, pedindo desconsideração na peça 90, por meio do Ofício 39/2025/MESP/SE/GAB.

22. Assim, quanto às oitivas e diligências, a AGU manifestou-se novamente na peça 81, representando os já citados MF, MDS e MEsp. As peças 82 a 87 são subsídios apresentados pelos referidos órgãos à AGU. Finalmente, a Caixa Econômica Federal manifestou-se por meio do Ofício 1/2025/DEGOV, de 31/1/2025 (peças 88 e 89). Observa-se que, considerando-se as competências da Caixa Econômica Federal, suas respostas serão analisadas no contexto das diligências presentes nos itens d.1 e d.2 do Despacho da peça 12.

23. Desse modo, a presente instrução analisará apenas as peças 43 e 44 (Bacen), 81 (AGU, representando os Ministérios) e 88 e 89 (Caixa Econômica).

24. Promovidas as oitivas e diligências quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

25. Primeiramente, será trazida uma síntese das respostas às diligências dos itens d.1 e d.2 do despacho do Ministro relator na peça 12, sem análise de mérito sobre os itens solicitados. As informações trazidas pelas diligências comporão as análises realizadas nos tópicos seguintes. Em seguida, serão analisadas as oitivas dos dois indícios de irregularidade que embasaram a medida cautelar adotada na mesma peça e referendada no Acórdão 230/2025-TCU-Plenário, consubstanciados nos itens c.1 e c.2 do mesmo despacho do Ministro relator. Por fim, será realizada nova análise dos pressupostos da cautelar, no sentido de avaliar a manutenção da medida adotada no item b, com as determinações dos itens b.1 e b.2 do referido despacho.

I. Respostas às diligências

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.

Manifestação da Advocacia-Geral da União

26. A AGU informou que os órgãos envolvidos começaram a desenvolver soluções para o cumprimento da decisão cautelar. A Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) está prospectando soluções junto ao SERPRO, partindo 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 SPA é o órgão regulador e fiscalizador deste setor, e não possui competência para implementar políticas públicas para o programa do Bolsa Família.

27. Assim, foram apresentadas duas soluções técnicas possíveis, que envolvem o bloqueio do CPF das pessoas que recebam benefícios sociais. Ambas as soluções consistem em uma consulta do CPF que está realizando a aposta, que retorna apenas as respostas 'sim' (o usuário está na base do PBF e o benefício está ativo) ou 'não' (o usuário não consta da base do PBF). Uma das soluções prevê acesso direto à API Bolsa Família da Caixa Econômica, enquanto a outra solução propõe consulta em arquivos diários gerados pela Caixa com a base dos beneficiários.

28. Contudo, a AGU destaca que essas soluções ultrapassariam os limites delineados na medida cautelar, visto que o bloqueio por CPF implica no bloqueio de quaisquer recursos que estejam na conta do beneficiário, sejam eles provenientes dos programas sociais ou de outras rendas.

29. Além disso, o desenvolvimento das ferramentas tecnológicas que possibilitariam tais bloqueios possui custo elevado.

30. Assim, caso os termos da medida cautelar sejam mantidos, a única solução viável é o bloqueio de CPFs. A AGU destacou ainda que a SPA não possui atribuições para tratar dados do Programa Bolsa Família, sendo fundamental a manifestação do MDS.

31. Quanto à proposta de bloqueio de cartões de débito, inclusive do Bolsa Família e do BPC, mencionada pelo MDS nos embargos de declaração, o Ministério da Fazenda considerou que tal medida seria desproporcional, visto que atingiria toda a população, ultrapassando o público definido pela medida cautelar. Além disso, o MF não considera que tal medida seria suficiente para impedir o uso de recursos do Bolsa Família

em apostas *online*, visto que os usuários poderiam utilizar outras formas de pagamento.

32. Por fim, o Ministério da Fazenda apontou que as apostas *online* geram externalidades negativas, que devem ser combatidas por políticas públicas adequadas. A Portaria 1.231, de 31 de julho de 2024, estabeleceu regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação e marketing. Essa Portaria prevê mecanismos para que o apostador e o agente operador de apostas possam acompanhar comportamentos que indiquem riscos de dependência e de endividamento, prevendo também a necessidade de indicar instrumentos de auxílio para minimizar e endereçar essas questões.

33. A AGU também destacou que a SPA atua em conjunto com o Bacen para realizar projetos voltados para saúde financeira. Também está avaliando o uso do Índice de Saúde Financeira do Brasileiro (I-SFB) e da Plataforma Meu Bolso em Dia. A SPA também discute iniciativas com o Ministério da Saúde sobre saúde mental, como o Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático.

34. Assim, a AGU asseverou que os órgãos envolvidos na temática estão investindo tempo e esforços para criar soluções eficazes e sustentáveis às preocupações expostas na medida cautelar. Contudo, não foram encontradas soluções eficazes para atender à medida. A AGU alertou ainda sobre o cuidado com medidas açodadas, parciais e pouco efetivas, sob risco de prejuízos ao interesse público e aos beneficiários dos programas sociais.

35. Por fim, cabe destacar que a AGU não apresentou resposta específica sobre o item d.2, embora algumas dessas medidas possam estar contempladas na resposta acima sintetizada. Não foram apresentados prazos de implementação para as medidas aventadas.

36. Após a conclusão da instrução preliminar (peça 127), foram juntados aos presentes autos manifestação da AGU em 16/4/2025 (peça 137), que encaminha informações do Ministério da Fazenda acerca das providências até então adotadas pela Administração para fins de cumprimento da medida cautelar deferida neste TC (peças 138 a 140).

37. De acordo com o que foi informado, o Ministério concluiu que a única solução viável para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família, é a que proíbe os operadores de apostas de quota fixa de abrir ou manter cadastros de usuários cujo CPF conste em cadastro de beneficiários de programas sociais, bem como de receber aportes financeiros de contas de depósitos ou de pagamento de titularidade desses beneficiários.

38. Com vistas à efetivação dessa solução, o Ministério da Fazenda, por meio da SPA, informou que está desenvolvendo módulo específico no SIGAP de consulta aos cadastros de beneficiários do PBF e do BPC. Além disso, está elaborando norma que impediria os agentes operadores de estabelecerem relacionamento com os beneficiários do BPC e do PBF.

39. O acesso às bases de dados dos referidos programas depende da colaboração dos Ministérios responsáveis pelos temas, sendo ainda necessária a articulação da Casa Civil no desenvolvimento da solução destinada à implementação das decisões.

40. Os detalhes da solução considerada viável pela SPA estão transcritos no Apêndice 1 desta instrução, no tópico Informações Adicionais.

Manifestação da Caixa Econômica Federal

41. A Caixa informou inicialmente que, conforme art. 15 da Lei 14.601/2023, atua como agente operador e pagador do programa mediante condições pactuadas com o Governo Federal, na forma estabelecida em regulamento.

42. Destacou que o MDS entendeu que não há amparo legal para proibir a utilização dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias do PBF em apostas *online*. Ainda assim, o Ministério acionou a Caixa para verificar a possibilidade técnica e operacional de restringir o uso dos recursos do PBF em apostas *online*.

43. A Caixa destacou que atua no pagamento de diversos programas sociais, como o Auxílio Emergencial, o Pé-de-Meia, dentre outros. Contudo, destacou que o pagamento do Benefício de Prestação Continuada, por exemplo, não é exclusivo da Caixa, sendo pago por toda a rede bancária.

44. Desse modo, foi realizada análise de viabilidade de bloqueio das contas Caixa que recebem recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, objetivando impedir a participação em apostas de quota fixa a partir de lista de CNPJs das empresas de apostas *online*.

45. Verificou-se que esse procedimento não teria efetividade e não atenderia à determinação cautelar, visto que as apostas poderiam ocorrer a partir de conta do beneficiário em outra instituição financeira, por meio de recursos movimentados em espécie, ou ainda por meio de contas bancárias dos integrantes do grupo familiar enquanto beneficiários e não titulares da conta em que o benefício é creditado.

46. Além disso, a Caixa também alertou que esse procedimento poderia gerar restrição de direitos dos beneficiários, já que as contas podem contemplar recursos com origens diversas, como rendas formais ou informais, e não apenas recursos do PBF. As contas bancárias utilizadas para pagamento de benefícios sociais são contas de depósito que participam do sistema financeiro brasileiro, cuja movimentação de recursos é de livre realização pelo seu titular, de maneira que quaisquer recursos ali creditados podem ser transitados entre contas da mesma ou de outra titularidade, em qualquer instituição financeira, seja para pessoas físicas ou jurídicas, em conformidade com as regulações do Bacen. Assim, seriam necessárias adequações regulatórias e operacionais, que ainda assim poderiam não atender aos objetivos propostos.

47. A Caixa ressaltou que o Programa Bolsa Família possui 55 milhões de beneficiários, mas o pagamento é feito apenas para os 20 milhões de responsáveis familiares e titulares da conta bancária. Assim, não seria possível restringir as transações dos demais 35 milhões de beneficiários do programa, que podem possuir contas individuais.

48. Além disso, o PBF prevê a modalidade de pagamento por crédito em conta, que atende a aproximadamente 98% dos créditos de benefícios realizados. Quando o pagamento em conta bancária não é possível, os recursos são disponibilizados na Plataforma Social, que atende cerca de 2% do público restante. Essa sistemática possibilita apenas o saque integral dos recursos em espécie, o que impossibilita quaisquer formas de rastreio sobre como são utilizados.

49. Quanto ao já citado fato de que as contas podem possuir recursos de outras origens, dados do Cadastro Único demonstram que, das 20,78 milhões de famílias atendidas em novembro de 2024 pelo programa Bolsa Família, cerca de 15,8 milhões (76,1%) apresentavam alguma fonte de renda além dos benefícios do programa.

50. Diante do exposto, a adoção das medidas analisadas pela Caixa, com as ferramentas atualmente disponíveis, não impediria a utilização pelos beneficiários dos referidos recursos, não alcançando o objetivo primordial da cautelar. Além disso, a assunção de tais ações somente pela Caixa poderia incentivar a transferência dos respectivos recursos para outras instituições financeiras que não foram instadas para implantar o mesmo nível de impedimentos.

51. Desse modo, a Caixa pondera que seriam necessárias medidas unificadas, coordenadas pelo Ministério da Fazenda junto às empresas de apostas, de forma que o controle não dependa do meio de pagamento ou da instituição financeira.

52. Por fim, cabe observar que a CEF não apresentou resposta específica sobre medidas complementares (item d.2), tampouco foram informados os prazos de implementação solicitados na diligência.

Manifestação do Banco Central do Brasil

53. O Bacen manifestou-se por meio do Ofício 34212/2024-BCB/AUDIT, de 31/12/2024 (peças 43 e 44), e alegou que compete ao MDS coordenar, disciplinar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família, de acordo com o art. 2º do Decreto 12.064/2024. Além disso, a competência para regular a atividade de apostas de quota fixa é do Ministério da Fazenda, de acordo com as Leis 13.756/2018 e 14.790/2023. Cabe, ainda, à Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do MF autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar as apostas de quota fixa, nos termos do Decreto 11.907/2024 (peça 44, p.1).

54. No âmbito do Banco Central, o processo de Supervisão de Conduta não prevê o monitoramento das transações realizadas pelos clientes e usuários do Sistema Financeiro Nacional (SFN). A atuação do Bacen é sobre as entidades supervisionadas, para que empreguem esforços necessários para monitorar seus clientes e usuários e comuniquem as transações atípicas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

55. A atuação da Supervisão de Conduta é contínua, com planos anuais de supervisão, monitoramento e gradação da intensidade e periodicidade de ações conforme situações que oferecem maior risco de serem operações destinadas à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Desta forma, não se encontra no âmbito da competência legal do Bacen a atuação sobre os clientes, incluindo os beneficiários de programas sociais e assistenciais, no sentido de vedar qualquer tipo de transação, principalmente apostas de quota fixa em aplicativos e plataformas de empresas legalmente autorizadas a funcionar no país.

56. Em relação ao item d.2, que versa sobre medidas complementares e prazos de implementação, o Bacen reafirmou que não atua sobre transações realizadas pelos clientes e usuários do Sistema Financeiro Nacional, mas sim sobre as entidades supervisionadas. Assim, não existem ações em curso para vedar qualquer tipo de transação (peça 44, p.2), não informando, portanto, prazos de implementação.

57. Destacou, contudo, que atua em ações de cidadania financeira abrangendo a população em geral. Tais ações visam o exercício de direitos e deveres que permitem ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros.

58. O Bacen citou a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), cuja finalidade é promover a educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal no País. Além disso, o Banco também criou o programa Aprender Valor, que busca apoiar redes de ensino e escolas de ensino fundamental para que estudantes em todo o país desenvolvam competências e habilidades de educação financeira e educação para o consumo.

59. O Bacen também cita que já criou e implementou ações para o desenvolvimento da cidadania financeira, que promovem inclusão financeira, proteção ao consumidor de serviços financeiros, e participação no diálogo sobre o sistema financeiro.

60. Além disso, o Bacen não recebeu determinação para que adote medidas para vedar a utilização de transferências de renda recebidas por beneficiários de programas sociais e assistenciais para realização de apostas de quota fixa. Desse modo, não há nenhuma medida sendo executada, e tampouco planejamento nesse sentido.

61. Por fim, ressalta que, no âmbito dos sistemas de liquidação operados pelo Banco Central (Sistema de Transferência de Reservas e Sistema de Pagamentos Instantâneos), há empecilhos econômicos e operacionais que impediriam a implementação de ações efetivas, visto que as informações disponíveis permitem identificar apenas a origem e o destino dos recursos. Não há como determinar se os recursos são provenientes de programas sociais e assistenciais. Da mesma forma, não há críticas nos sistemas que discriminem o propósito econômico da transferência (peça 44, p.3).

II. Análise das oitivas

62. Nesse tópico, será realizada a análise das possíveis irregularidades apontadas na representação e no despacho do Ministro Relator (peça 12), sistematizadas em torno dos dois itens da oitiva realizada. A análise será baseada, também, nas respostas dos gestores às diligências e em alguns elementos trazidos dos autos do TC 024.146/2024-2, Levantamento autuado para avaliar o comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas *online*.

63. A análise das oitivas será organizada pelos seguintes tópicos: item da oitiva; indícios de irregularidade apontados; manifestação dos gestores; evidências; análise; conclusão e proposta de encaminhamento.

Item da oitiva

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.

Indícios de irregularidade apontados

64. Primeiramente, cabe destacar que os fatos analisados na presente representação têm como suporte e evidência o estudo do Banco Central do Brasil publicado por meio da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, de 23/9/2024 – ‘Análise técnica sobre o mercado de apostas *online* no Brasil e o perfil dos apostadores’ (peça 8, p. 1-5). A referida Nota Técnica foi reproduzida e divulgada no Estudo Especial 119/2024, que por sua vez foi a

base da matéria jornalística indicada pelo representante como fonte dos dados.

65. Embora a Nota Técnica se propusesse a analisar o mercado de apostas *online*, ao abordar o perfil dos apostadores, faz considerações em três parágrafos sobre o público do Programa Bolsa Família, que são reproduzidas abaixo (peça 8, p. 4-5):

12. Ainda em relação ao perfil dos apostadores, estima-se que, em agosto de 2024, 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família (PBF) enviaram R\$ 3 bilhões às empresas de aposta utilizando a plataforma Pix, sendo a mediana dos valores gastos por pessoa de R\$ 100. Dessas pessoas apostadoras, 4 milhões (70%) são chefes de família (quem de fato recebe o benefício) e enviaram R\$ 2 bilhões (67%) por Pix para as bets.

13. Esses números se originam de um primeiro levantamento feito pelo BCB, com base em estimativas de valores apostados em agosto de 2024 a partir de transações via Pix. Para identificar as pessoas em grande vulnerabilidade financeira, utilizou-se a informação de beneficiários do PBF existente em dezembro de 2023. Cerca de 17% desses cadastrados apostaram em período. A proporção de apostadores é praticamente o mesmo quando se examina apenas quem de fato recebe o benefício governamental, os chefes de família.

14. Esses resultados estão em linha com outros levantamentos que apontam as famílias de baixa renda como as mais prejudicadas pela atividade das apostas esportivas. É razoável supor que o apelo comercial do enriquecimento por meio de apostas seja mais atraente para quem está em situação de vulnerabilidade financeira. O BCB está atento ao tema e precisa ainda de mais dados e tempo para avaliar com maior robustez suas implicações para a economia, a estabilidade financeira e o bem-estar financeiro da população.

66. São principalmente as informações divulgadas por meio desses três parágrafos, em especial dos parágrafos 12 e 13 acima, que têm levantado a discussão sobre a legalidade desse tipo de gasto no público do Bolsa Família.

67. A oitiva determinada pelo Ministro Relator adota como critérios os arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023, que instituiu o Programa Bolsa Família:

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.

68. Em seu despacho à peça 12, considerando os objetivos expressos no art. 3º, o Ministro Relator explica que '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', tendo potencial para comprometer a legitimidade da tributação que financia o direito da população a essa renda.

69. Além disso, observa que os recursos do Bolsa Família são destinados exclusivamente às famílias elegíveis (art. 5º e 7º), e que os dados apresentados pelo Banco Central demonstram um comportamento incompatível com os critérios de renda definidos na Lei (art. 5º, inciso II).

70. A medida cautelar adotada, portanto, firma-se exatamente no indício de irregularidade apontado neste item da oitiva, qual seja, que os dados apresentados pelo Banco Central demonstram que o volume de transferências de recursos de beneficiários do Bolsa Família para agências de apostas *online* estaria colocando em risco a finalidade do programa, além de indicar que significativa quantidade desses beneficiários poderia não estar, de fato, atendendo aos critérios de renda estabelecidos.

Evidências: Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE (peça 8); Resposta da AGU (peça 81); Despacho do Departamento de Estudos e Pesquisas (Depep) e do Departamento de Operações Bancárias e de Sistemas de Pagamentos (Deban), anexo ao Ofício 32607/2024-BCB-AUDIT (peça 27 do TC 024.146/2024-2); Gambling Away Stability: Sports Betting's Impact on Vulnerable Households (peça 126).

Manifestação da Advocacia-Geral da União

71. A AGU apontou que, apesar da 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 já se manifestou em sede de embargos de declaração sobre os obstáculos jurídicos e operacionais que precisam ser superados para se obter a tutela de direitos pretendida pelo Tribunal de Contas da União.

72. Além disso, destacou que a Lei 13.756/2018, com as alterações introduzidas pela Lei 14.790/2023, autoriza 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. Desse modo, o cumprimento da ordem cautelar pelo Poder Executivo Federal não garantirá a finalidade pretendida, visto que os estados também exploram comercialmente a modalidade lotérica de apostas de quota fixa.

73. Ainda, a AGU apresentou manifestação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS (Senarc), por meio do Ofício 440/2024/SENARC/GAB/CA, no qual informou que o pagamento dos benefícios financeiros é feito para o Responsável Familiar. Contudo, a conta bancária utilizada para o recebimento dos benefícios do PBF não é de uso exclusivo do Programa, e pode movimentar valores oriundos de diversas outras fontes, sem ter qualquer vínculo com o Bolsa Família.

74. Inclusive, estudo do Banco Mundial ('Perfil de trabalho das famílias de baixa renda do Brasil e políticas de inclusão econômica'), destacou que 83% dos homens beneficiários do PBF e 41% das mulheres possuem renda extra.

75. Quanto ao comportamento financeiro dos titulares dos benefícios, a AGU também informou, baseada nas informações da Senarc, que apenas 9,67 milhões de responsáveis familiares, de um total de 20,8 milhões, fazem regularmente transações financeiras por PIX a partir da conta de benefício. Essas famílias movimentaram cerca de R\$ 8,5 bilhões, mas só receberam R\$ 6,5 bilhões do Programa. Logo, fica evidenciado que a maior parte da população beneficiária do Bolsa Família gera renda, mesmo que em patamares inferiores àqueles que são necessários ao seu sustento e segurança alimentar. Assim, eventual bloqueio da conta invade esfera privada, onde o cidadão movimenta outras rendas (peça 81, p.5).

76. Nesse mesmo sentido, a AGU também afirmou que dados do Cadastro Único indicam que 15,8 milhões das famílias beneficiárias (76,1%) apresentam renda, mesmo antes do recebimento dos benefícios do Programa. Esses dados demonstram que a maioria das famílias é de trabalhadores com renda variável (peça 81, p.5).

77. Diante do exposto, a AGU concluiu que não é operacionalmente viável distinguir entre a renda proveniente do trabalho e o benefício financeiro recebido do Programa.

78. Além disso, a Senarc também destacou, na manifestação enviada à AGU (peça 81, p.5), que não há como estabelecer controles relativos ao uso do dinheiro pelas famílias beneficiárias. Citou tentativa anterior de fazê-lo no Programa Fome Zero, de 2003, que evidenciou a impossibilidade de um programa de nível nacional realizar o microgerenciamento dos gastos domésticos de famílias beneficiárias.

79. A Senarc destacou que a burocracia necessária para coletar, analisar e gerenciar mensalmente os dados financeiros de cerca de 20,7 milhões de famílias e de 54 milhões de pessoas beneficiárias exigiria mudanças de monta nos sistemas administrados pelo agente operador do PBF (Caixa Econômica), ampliação de custos operacionais e ficariam mais sujeitos a erros, com posterior judicialização do Programa.

80. Ainda, a AGU informa que cerca de 1% das famílias atendidas pelo Programa recebem os seus benefícios por meio de uma conta não bancária, denominada conta contábil, via plataforma social (o número informado pela Caixa é ligeiramente diferente, 2%). Para acessar os valores transferidos, o beneficiário deve realizar saque integral, mediante o uso do Cartão Bolsa Família ou do Cartão Cidadão. Desse modo, não haveria como impedir o uso de recursos sacados em dinheiro pelo cidadão em apostas de quota fixa, segundo os gestores.

81. De toda forma, em cumprimento à medida cautelar determinada pelo TCU, informou que a Senarc solicitou ao agente operador que examine meios técnicos para atendimento ao solicitado dentro dos limites operacionais de sua competência. O resultado dessa análise da instituição bancária consta da manifestação da Caixa relativa ao item d.1 acima.

82. A Senarc também se manifestou quanto aos aspectos jurídicos, e afirmou 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. 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. Assim, eventual restrição aumentaria o risco de judicialização do Programa Bolsa Família, introduzindo insegurança jurídica para sua execução.

83. Além disso, segundo os gestores, 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. A Senarc destacou que, apesar de utilizarem os recursos para o seu próprio sustento, as famílias beneficiárias não estão livres das mazelas e armadilhas de conteúdos e práticas ultra estimuladoras do consumo, que podem gerar endividamento e mais vulnerabilidades aos mais pobres.

84. Finalmente, destacou que o compartilhamento da lista de beneficiários do programa Bolsa Família com as plataformas de apostas viola a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018).

85. O MDS destacou, contudo, que participa das seguintes ações do governo federal para enfrentamento do problema (peça 81, p. 7):

1. Campanha Nacional de Conscientização sobre apostas e jogos de azar e seus impactos na vida dos apostadores;
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.

86. A AGU também apresentou a manifestação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS, por meio do Despacho 14/2025/MDS/SNAS/DGSUAS/CGREGS (peça 81, p.6). A SNAS destacou que não compete ao Estado repassar recursos a um indivíduo e posteriormente controlar a sua utilização. Eventual tentativa configuraria constrangimento incompatível com os preceitos da Assistência Social.

87. Além disso, tal medida criaria distinção indevida entre beneficiários de programas sociais e a população em geral, já que os beneficiários estariam impedidos de participar de uma atividade considerada lícita pelo Poder Público.

88. Assim, a SNAS ressaltou que quaisquer iniciativas devem ser direcionadas às instituições financeiras e às casas de apostas, observando o princípio da isonomia e evitando discriminações contra os beneficiários de programas e benefícios socioassistenciais.

Análise do item c.1

89. Destaca-se, inicialmente, que a manifestação da AGU quanto ao item c.1 (peça 81, p. 3 a 7) traz argumentos semelhantes aos presentes nos embargos de declaração interpostos contra a medida cautelar (peça 46).

90. Em suma, a AGU enumerou dificuldades técnicas e operacionais (itens 1-4, abaixo) e óbices jurídicos (5-9) para a efetiva restrição de utilização de recursos do PBF em apostas *online*:

1. As contas bancárias que recebem recursos do programa também recebem outras fontes de renda;
2. Bloqueios de formas de pagamento, como os cartões de débito relacionados aos programas

sociais, seriam ineficazes, visto que os usuários poderiam sacar os recursos em espécie, realizar pagamentos por PIX ou por cartões pré-pagos;

3. Cerca de 1% dos usuários possuem apenas conta contábil, e só acessam o benefício por meio de saque integral, o que impediria o controle posterior da destinação dos recursos.

4. Não existiriam mecanismos efetivos para monitorar detalhadamente e para micro gerenciar os gastos de cada família beneficiária;

5. Os recursos do programa Bolsa Família, após a transferência, são privados o que, a princípio, não autorizaria bloqueios;

6. Não haveria amparo legal para bloquear a utilização de recursos próprios em atividades reconhecidas como lícitas pelo Poder Público.

7. Impedir apenas usuários dos programas sociais de participar de atividade permitida ao restante da população atentaria contra o princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei.

8. Eventual disponibilização de lista de beneficiários do PBF para empresas privadas de apostas *online*, com o intuito de impedir os usuários de se cadastrarem nos sites, violaria a Lei Geral de Proteção dos Dados.

9. O abuso de apostas *online* é um problema de toda a sociedade, e os beneficiários do PBF estariam igualmente sujeitos ao *marketing* agressivo e às expectativas de melhoria de vida por caminhos mais fáceis.

91. Primeiramente, cabe analisar, ponto a ponto, os principais argumentos apresentados pelos gestores. Em um segundo momento, convém também analisar de maneira mais detalhada os dados apresentados pelo Banco Central.

92. Em relação às **dificuldades técnicas e operacionais** apontadas pelos gestores, destaca-se que apenas 1% dos beneficiários possuem exclusivamente conta contábil (**item 3**). Essa circunstância, embora represente uma limitação pontual, não configura um obstáculo significativo à eficácia de eventuais medidas corretivas para 99% dos beneficiários.

93. A medida cautelar também não determinou o micro gerenciamento dos gastos familiares dos beneficiários (um controle sobre todos os tipos de gastos da família), mas apenas o bloqueio específico de transferências para um conjunto restrito de empresas, de maneira que não procedem os argumentos apresentados em relação ao **item 4**.

94. Por outro lado, assiste razão ao gestor quando argumenta que a atual sistemática de operacionalização do Programa Bolsa Família torna pouco efetiva qualquer medida que procure impedir que os beneficiários transfiram recursos recebidos do programa para agências de apostas *online*, como abordado nos **itens 1 e 2**.

95. As contas bancárias utilizadas para transferência dos recursos também são utilizadas pelos beneficiários para movimentar rendas próprias. Nesse caso, o bloqueio do cartão para impedir a transferência de recursos para agências de aposta teria como consequência a vedação para que o beneficiário gastasse recursos próprios com essa atividade, considerando que cerca de 83% das famílias declaram ter rendimentos próprios além do benefício recebido pelo governo (Tabela 1). Eventual vedação a esse tipo de gasto com recursos particulares levaria a uma discussão jurídica da plausibilidade dessa medida, o que será abordado mais adiante nessa análise.

96. Admitindo que fosse efetuado o bloqueio do cartão e da conta corrente utilizada para pagamento ao beneficiário, mesmo que isso afetasse também suas rendas próprias, não seria difícil driblar esse controle. O beneficiário poderia facilmente transferir seus recursos para outra conta bancária de sua titularidade ou de outro familiar e realizar as apostas por esse meio, que não seria controlado pelo poder público. Cabe destacar que o próprio Estudo do Banco Central informa que cerca de um terço dos recursos foram transferidos por beneficiários que não são os responsáveis familiares, ou seja, já não seriam bloqueados caso fosse adotada a medida em discussão.

97. No entanto, mesmo que procedam, em parte, os argumentos apresentados pelo gestor em relação às

dificuldades técnicas e operacionais para correção da irregularidade, tais argumentos não afastariam a alegada irregularidade. Se a transferência de recursos de beneficiários para agências de apostas compromete os objetivos do Bolsa Família a ponto de afetar a legitimidade do Programa, seria necessário alterar sua atual sistemática de operacionalização. Considerando a complexidade e a relevância social do Programa, no entanto, qualquer alteração não poderia ser repentina nem poderia dispensar cuidadosos estudos prévios, realização de testes piloto e implantação em fases.

98. Ou seja, recepcionados os argumentos apresentados pelo gestor em relação às dificuldades técnicas, seria necessário modular o prazo para implementação dos ajustes necessários para corrigir a irregularidade, sob risco de afetar a eficácia do programa para os 83% de beneficiários (peça 8, p. 5, parágrafo 13) que não gastam suas rendas em apostas *online*.

99. Segue-se com a análise dos óbices jurídicos apresentados (itens 5 a 9).

100. Quanto ao **item 8**, de que a disponibilização de lista de beneficiários do PBF para empresas privadas de apostas *online* violaria a LGPD (peça 81, p. 6), o gestor não entrou em maiores detalhes ou demonstrou qual item da Lei seria violado com esse compartilhamento, de maneira que não é possível analisar o argumento apresentado. No entanto, os próprios gestores descrevem, na mesma resposta (peça 81, p. 12 e 13), duas possíveis soluções discutidas entre o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e a CEF, em que não é necessária a disponibilização de listas para as empresas de aposta, e que essa solução é proposta ‘em atendimento às recomendações de privacidade de dados da LGPD’. Embora essas medidas tenham potencial para superar as limitações impostas pela privacidade prevista na LGPD, ainda há desafios relacionados aos recursos privados dos beneficiários, que serão discutidos mais adiante.

101. Quanto ao **item 9**, quando fazem referência à Nota Técnica do Bacen para afirmar que beneficiários do PBF estariam igualmente sujeitos ao *marketing* agressivo das agências de aposta (peça 81, p. 6, parágrafo 67), da mesma forma que toda a sociedade, os gestores ignoram artigo apontado no próprio estudo do Banco Central. Segundo o Bacen, tal artigo (Baker et al., 2024, peça 126) seria um dos levantamentos a apontar ‘famílias de baixa renda como as mais prejudicadas pela atividade de apostas esportivas’ (peça 8, p. 5).

102. Embora a questão das apostas *online*, de fato, possa se tornar um problema para pessoas de todos os níveis de renda, não é difícil concluir que, para famílias em vulnerabilidade social e que dependem de programas de transferência de renda para seu sustento, uma pequena quantidade de recursos financeiros perdida em uma aposta pode representar um impacto significativo para o atendimento de suas necessidades básicas. Assim, o argumento dos gestores, quanto a este ponto, não deve ser acolhido.

103. Finalmente, os **itens 5, 6 e 7** estão interligados e sua discussão é crucial para avaliar a procedência da irregularidade apontada.

104. Já foi discorrido aqui sobre as dificuldades técnicas, na atual sistemática de operacionalização do PBF, para separar recursos do PBF de rendas particulares dos beneficiários. Frise-se que os beneficiários podem ter rendimentos próprios, frutos de trabalho formal ou informal, ou mesmo de outras fontes de renda, desde que obedecido o limite de R\$ 217,00 *per capita* familiar. Ou seja, a renda total da família dividida pelo número de membros não pode exceder esse limite.

105. Tanto assim, como se observa na Tabela 1, que cerca de 83% das famílias possuem rendimentos próprios, além do benefício recebido do Bolsa Família, e que essa renda, em média, oscila entre R\$ 560,00 e 675,60 por família, considerando o universo das famílias beneficiárias.

Tabela 1 – Rendas próprias recebidas pelas famílias beneficiárias do PBF

Mês/Ano	Quantidade de famílias beneficiárias	Valor médio do Benefício por família	Renda própria média declarada por família	Qtde. de famílias com renda própria	% famílias com renda própria
12/2023	20.840.695	R\$ 684,37	R\$ 568,83	17.309.116	83,1%
8/2024	20.198.949	R\$ 682,16	R\$ 694,58	16.986.796	84,1%
1/2025	20.323.038	R\$ 673,90	R\$ 675,60	17.056.569	83,9%

Fonte: elaboração própria, conforme bases de dados do CadÚnico e de pagamento do PBF.

Nota: a renda própria média declarada por família, considerou todas as famílias beneficiárias, inclusive aquelas sem renda própria declarada.

106. A princípio, além das dificuldades técnicas já mencionadas, assiste razão aos gestores ao afirmar que não há base legal, nem condições operacionais, para separar a renda recebida do PBF das rendas próprias, recebidas de outras fontes.

107. O art. 18 da Lei 14.601/2023 é o que mais perto parece separar esses recursos, ao prever a possibilidade de ressarcimento ao erário por parte do beneficiário. Ou seja, a possibilidade de que o recurso recebido pelo beneficiário ainda tenha característica de dinheiro público e, por isso, possa ser devolvido ao erário.

108. No entanto, a leitura atenta desse artigo mostra que tal ressarcimento só está previsto para casos em que forem prestadas informações falsas que resultem no ingresso ou permanência indevida do beneficiário no Programa. Além disso, essa prestação de informações falsas precisa ter ocorrido com dolo. Ou seja, na realidade, a lei não está marcando como recurso público um benefício devidamente recebido, de um beneficiário que atende os critérios legais, mas exigindo de volta um pagamento que nunca deveria ter ocorrido, de um recurso que não pertence ao beneficiário. Mesmo assim, isso seria permitido somente nos casos em que o beneficiário tivesse tido a intenção de falsear a informação para obter o recurso.

109. Ou seja, mesmo que o beneficiário tenha apenas a renda do benefício, uma vez satisfeitos os critérios legais para o seu recebimento, os recursos recebidos devem ser considerados como recursos próprios do beneficiário. Não há que se falar em separar recursos próprios do beneficiário de recursos provenientes do PBF.

110. Diante dessa premissa, importante registrar que nem a já mencionada decisão do STF (ADI 7721 MC/DF), nem a cautelar expedida no presente processo, objetivam ou autorizam impedir que usuários de programas sociais gastem recursos próprios com atividade permitida ao restante da população, no caso, apostas *online*. Ambas as decisões visam impedir que recursos **provenientes** do Bolsa Família sejam utilizados para tanto.

111. Também não há vedações expressas na lei de criação do Bolsa Família (14.601/2023) ou na Lei 14.790/2023 (que dispõe sobre as apostas de quota fixa) que impeçam os beneficiários de apostar nessa modalidade.

112. Do lado do Bolsa Família, as vedações estão associadas, principalmente, ao recebimento de renda *per capita* familiar acima de R\$ 218,00 ou ao não cumprimento das condicionalidades de saúde ou frequência escolar (Lei 14.601/2023, arts. 5º e 10). Mesmo nesses casos, a Lei prevê que o desligamento do programa deve ser gradual, o que se materializa nas hipóteses do benefício extraordinário de transição (art. 7º, inciso V), no caso da renda, e no estabelecimento de ‘prazo razoável’ para cumprir as condicionalidades (art. 10, inciso VI).

113. Na regulamentação das Bets (Lei 14.790/2023), constam como **expressamente impedidos** de jogar os menores de dezoito anos e as pessoas com ludopatia, além de pessoas envolvidas na propriedade ou gestão da agência de apostas, na regulação da atividade ou na atividade esportiva objeto das apostas, entre outros listados expressamente (art. 26). Beneficiários do PBF não constam desse rol.

114. Importante observar, no entanto, a previsão do inciso VII do art. 26 da Lei 14.790/2023:

Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: [...]

VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.

115. Ou seja, a lei prevê a possibilidade de que o Ministério da Fazenda, por meio de ato infralegal que regulamente essa modalidade de loteria, estabeleça que outros grupos de pessoas estejam impedidos de realizar apostas *online*. Assim, ao contrário do que afirmam os gestores, é possível juridicamente estabelecer uma restrição extensiva a todos os beneficiários do PBF, impedindo-os de realizar apostas *online*. Tal medida, no entanto, extrapolaria a medida cautelar determinada pelo TCU e a já mencionada decisão do STF (ADI 7721 MC/DF), e seria passível de questionamento jurídico.

116. Em relação ao **item 6**, portanto, assiste razão parcialmente aos gestores. Porém, é um óbice que poderia em tese ser suplantado por meio de regulamentação com base no inciso VII, do art. 26 da Lei

14.790/2023, após análise cuidadosa de sua viabilidade jurídica. Enquanto não adotada uma regulamentação nesse sentido, quaisquer medidas não previstas em lei ou em norma que impeçam um beneficiário do PBF de utilizar a renda própria não proveniente do programa assistencial extrapolará tanto a decisão do TCU quanto a do STF.

117. Por fim, cabe registrar que a AGU destacou as iniciativas do MDS para enfrentar o problema. Em suma, trata-se de iniciativas de educação e conscientização da população sobre os riscos apresentados pelas bets, enfrentamento do *marketing* agressivo e do uso de CPFs de beneficiários em fraudes, além de ações intersetoriais entre as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. Tais iniciativas são elogiosas, mas não restou demonstrado que sejam suficientes para corrigir a irregularidade apontada.

118. Os argumentos apresentados pelos gestores, tanto sobre dificuldades técnicas quanto sobre óbices jurídicos, são pertinentes e servem para ponderar sobre os termos e a extensão da medida cautelar adotada ou de futuras determinações emanadas do julgamento deste processo, bem como podem servir de parâmetro para modular no tempo o prazo para implantação de eventuais medidas necessárias.

119. No entanto, não são suficientes para afastar a irregularidade apontada no item c.1 da oitiva, qual seja, que o volume de transferências de recursos de beneficiários do Bolsa Família para agências de apostas *online* estaria a pôr em risco a finalidade do programa, além de indicar que significativa quantidade desses beneficiários poderia não atender, de fato, aos critérios de renda estabelecidos.

120. Considerando que a irregularidade apontada no item c.1 da oitiva está firmada nos dados apresentados, e pelo estudo do Bacen, faz-se necessário um exame cuidadoso dos dados, com base nas informações trazidas nos autos do Levantamento no comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas *online* (TC 024.146/2024-2), fiscalização ainda não concluída.

Tabela 2 - Distribuição dos valores transferidos de beneficiários do PBF para Bets

Faixa de valor	Qtde. Pessoas	% total pessoas	Freq. acumulada pessoas	Valor transferido por faixa (R\$)	% valor total	Freq. acumulada valores	% famílias do PBF
até R\$ 100,00	2.566.861	50,9%	50,9%	85.285.047,90	2,7%	2,7%	12,3%
R\$ 100,01 a R\$ 300,00	970.583	19,2%	70,1%	179.749.394,97	5,7%	8,4%	4,7%
R\$ 300,01 a R\$ 600,00	541.578	10,7%	80,8%	234.584.959,08	7,4%	15,8%	2,6%
R\$ 600,01 a R\$ 1.200,00	421.725	8,4%	89,2%	359.895.658,18	11,3%	27,1%	2,0%
R\$ 1.200,01 a R\$ 2.400,00	278.153	5,5%	94,7%	468.694.489,03	14,8%	41,9%	1,3%
R\$ 2.400,01 a R\$ 4.800,00	155.234	3,1%	97,8%	517.005.453,77	16,3%	58,2%	0,7%
R\$ 4.800,01 a R\$ 12.000,00	84.773	1,7%	99,5%	606.425.629,65	19,1%	77,3%	0,4%
R\$ 12.000,01 a R\$ 2.000.000,00	27.662	0,5%	100,0%	719.287.691,08	22,7%	100,0%	0,1%
	5.046.569			3.170.928.323,66			24,2%

Fonte: as faixas de valor, quantidades e valores foram informadas, dessa forma, pelo Banco Central, por meio do Ofício 683/2025-BCB/AUDIT, que consta dos papéis de trabalho do TC 024.146/2024-2. Outros percentuais foram calculados com base nessas informações.

Nota: para fins dessa tabela, adota-se a premissa de que cada pessoa pertence a uma família diferente do PBF, considerando que o Estudo do Bacen não levantou informações por família.

121. As informações da Tabela 2 correspondem a dados mais detalhados do estudo que embasou a Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, fornecidos pelo Bacen, e mostram que o maior montante de valores transferidos se concentra em um percentual pequeno de apostadores. De um total de R\$ 3,17 bilhões

transferidos, R\$ 2,67 bilhões (84,2%) foram transferidos por 967.547 apostadores (19,2%). Essa quantidade de apostadores corresponde a 4,6% das famílias, adotando-se a premissa de que cada apostador pertence a uma família diferente.

122. Se adotarmos um critério mais restrito, selecionando transferências acima de R\$ 2.400,00, observa-se uma concentração de valores transferidos maior ainda, na qual 1,3% das famílias do Bolsa Família seriam responsáveis por 58,1% dos valores transferidos. Seriam 267.669 famílias, ou 5,3% dos apostadores, transferindo valores para apostas *online*, nessas faixas.

123. No outro extremo, cerca de 50% das famílias transferiram entre R\$ 0,01 e R\$ 100,00 para agências de apostas. O limite máximo dessa faixa pode ser considerado alto para uma família em situação vulnerável e corresponde a 20% do valor base de benefício do Bolsa Família (R\$ 600,00) e 14,6% do valor médio recebido em dezembro de 2023 (R\$ 684,37).

124. Embora as informações fornecidas pelo Bacen não permitam analisar faixas abaixo de R\$ 100,00, é pertinente observar que o próprio estudo (peça 8, p. 3, citado abaixo) estima que 85% dos valores apostados retornam aos apostadores como prêmio. Assim, para essa faixa até R\$ 100,00, o real comprometimento de renda seria de até R\$ 15,00 em média, o que representa 2,2% do benefício médio pago por família. Isso, sem considerar que a grande maioria das famílias possui rendas próprias, além do benefício, como já discutido.

9. Os valores mensais variaram entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões. Vale ressaltar que esses valores representam as transferências brutas, ou seja, é uma estimativa do quanto foi apostado no mês. Com base nas transferências que são feitas dessas empresas para pessoas físicas, estimamos que aproximadamente **15% do que é apostado seja retido pelas empresas, com o restante distribuído aos ganhadores a título de prêmio.** (destaque nosso)

125. Em outra abordagem, adotando como premissa que as famílias que apostam estariam gastando em primeiro lugar os recursos provenientes do PBF para realizar apostas, e que valores acima de R\$ 600,00 (benefício base do PBF), dessa forma, não poderiam ser considerados como recursos do Bolsa Família, temos a situação mostrada na Tabela 3.

Tabela 3 - Valores do Bolsa Família comprometidos com apostas on-line

Faixa de valor (R\$)	Qtde. Pessoas	% total pessoas	Valor (R\$) transferido por faixa	Valor (R\$) transferido até R\$ 600,00	Valor (R\$) transferido acima de R\$ 600,00	Comprometimento do PBF (R\$)
até 600,00	4.079.022	80,8%	499.619.401,95	499.619.401,95	-	74.942.910,29
600,01 a 2.000.000,00	967.547	19,2%	2.671.308.921,71	580.528.200,00	2.090.780.721,71	87.079.230,00
	5.046.569		3.170.928.323,66	1.080.147.601,95	2.090.780.721,71	162.022.140,29

Fonte: Bacen e cálculos realizados pela Unidade Técnica.

Nota: para fins dessa tabela, adota-se a premissa de que cada pessoa pertence a uma família diferente do PBF, considerando que o Estudo do Bacen não levantou informações por família. Outras premissas adotadas: valores acima de R\$ 600,00 não seriam provenientes do PBF; rendas próprias das famílias não foram utilizadas para gastar até os primeiros R\$ 600,00; 85% dos recursos retornam para os apostadores (informação que consta da Nota Técnica do Bacen).

126. Observa-se, com essa abordagem, que dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas *online*, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF. Isso, sem considerar a possibilidade de apostas realizadas inteiramente com as rendas próprias das famílias, o que aumentaria ainda mais o montante de recursos que não são oriundos do programa.

127. No entanto, para realmente se estimar o comprometimento de renda de uma família ou grupo de famílias com apostas *online*, é necessário saber não apenas o quanto foi gasto em apostas, mas o quanto essa família ou grupo obteve como prêmio. Como já comentado, o Banco Central mediu esse retorno em 85% do valor apostado. Assim, o real comprometimento de renda proveniente do Bolsa Família seria estimado em até R\$ 162 milhões naquele mês, o que corresponde a 1,1% dos gastos do Programa no mês de dezembro de 2023.

128. Outras questões poderiam ser levantadas com base nos valores da Tabela 2, como algumas hipóteses que explicassem como mais de 267 mil pessoas transferiram acima de R\$ 2.400,00, valores aparentemente incompatíveis com o perfil de renda do PBF, como:

- Erro de inclusão: pessoas que não deveriam estar no programa, um dos aspectos abordados na irregularidade objeto da oitiva c.l;
- Endividamento: pessoas que tomaram empréstimos para realizar apostas;
- Uso indevido do CPF de beneficiários: com ou sem sua anuência, para ocultar a identidade do real apostador, o que parece bem aderente com a situação dos 27.662 apostadores da última faixa (acima de R\$ 12 mil até R\$ 2 milhões).

129. Em suma, os dados apresentados demonstram que as informações disponíveis no estudo do Banco Central não são suficientes para avaliar o comprometimento de recursos do PBF com apostas *online* ou sequer quantas famílias realmente tiveram suas rendas comprometidas com esse tipo de gasto.

130. Pondera-se, entretanto, que o TCU realiza Levantamento no comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas *online* (TC 024.146/2024-2), também de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, trabalho que trará mais insumos para avaliar como o programa tem sido afetado. Assim, o aprofundamento da questão poderá ser realizado no Levantamento, não sendo necessárias oitivas adicionais nesse momento.

Conclusão e proposta de encaminhamento

131. A análise dos argumentos apresentados pelos gestores demonstra que, embora existam dificuldades técnicas, é possível adotar medidas corretivas para a maioria dos beneficiários. Por exemplo, o bloqueio de transferências para empresas de apostas poderia ser implementado nos moldes discutidos na peça 81, p. 12 e 13. No entanto, **qualquer medida deve ser cuidadosamente estudada e implementada de forma gradual** para não comprometer a eficácia do Programa Bolsa Família para cerca de 75% de famílias que não realizaram apostas em agosto de 2024.

132. Em termos jurídicos, a análise sugere que **a atual legislação não impede explicitamente os beneficiários do PBF de realizar apostas *online***. No entanto, há uma possibilidade de estabelecer restrições adicionais por meio de regulamentação do Ministério da Fazenda, caso a medida apresente viabilidade jurídica. A AGU também destacou iniciativas de educação e conscientização sobre os riscos das apostas, mas não restou demonstrado que tais ações sejam suficientes para corrigir a irregularidade apontada.

133. Em termos de comprometimento de renda, a análise sugere que dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas *online*, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF. Isso sem considerar a possibilidade de apostas realizadas com as rendas próprias das famílias, o que aumentaria ainda mais esse montante. Para realmente estimar o comprometimento de renda de uma família ou grupo de famílias com apostas *online*, é necessário saber não apenas o quanto foi gasto em apostas, mas o quanto essa família ou grupo obteve como prêmio. O Banco Central mediu esse retorno em 85% do valor apostado.

134. Levando em consideração essa estimativa de retorno por premiação, a estimativa conservadora de recursos do PBF que foram transferidos para apostas *online* seria reduzida para R\$ 162 milhões (1.1% dos gastos do programa), sem contar a possibilidade de utilização de rendas próprias dos beneficiários, o que reduziria ainda mais esse valor.

135. Além disso, os números levantados pelo Bacen sugerem que pode haver erro de inclusão ou uso indevido do CPF em pelo menos 267 mil famílias que transferiram mais que R\$ 2.400,00 para agências de aposta em agosto de 2024, embora outras hipóteses possam ser exploradas para esses casos. Os dados apresentados pelo Bacen até o momento não permitem um aprofundamento sobre esse risco.

136. Assim, embora seja possível que o vício em apostas *online* possa impactar o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família para um reduzido percentual de seus beneficiários, a análise dos números apresentados pelo Bacen não permite concluir que o programa esteja ameaçado de tal forma que sejam necessários ajustes urgentes, não fundamentados em estudos e avaliações, na sua operacionalização.

137. Mesmo assim, é importante adotar medidas para proteger as famílias do Programa, que são naturalmente mais vulneráveis economicamente, do comprometimento de renda com esse tipo de gasto. Tal

medida pode ser adotada implantando algoritmos específicos de identificação de ludopatia, voltados para os beneficiários do PBF, que sejam mais restritos em relação ao valor ou quantidade de apostas realizadas, usando sistemáticas semelhantes às discutidas na peça 81, p. 12 e 13, sem necessariamente proibir esse público de realizar a atividade de apostas.

138. Observa-se que a Portaria SPA/MF 1.231/2024 prevê que as diretrizes do jogo responsável devem proteger os indivíduos e a coletividade de problemas financeiros e de problemas sociais:

Art. 2º Para fins desta Portaria, considera-se:

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. (grifamos)**

139. Sobre os casos de apostas com valores muito superiores às suas rendas declaradas pelos beneficiários, cabe destacar que, embora tais transações apresentem risco alto de representarem erros de inclusão no Programa ou uso indevido de CPF, em exame preliminar, não se vislumbra que exista autorização no art. 3º da Lei Complementar 105, de 10/1/2001, que dispõe sobre o sigilo bancário, ou na Lei 14.601, de 19/6/2023, que instituiu o Programa Bolsa Família, para quebrar administrativamente os sigilos bancários de beneficiários do PBF.

140. Desse modo não há a possibilidade de emissão de determinações que envolvam eventuais quebras de sigilo. Contudo, conforme o §3º do art. 7º da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020, é possível determinar a elaboração de planos de ação em casos em que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir as irregularidades, ou remover seus efeitos, não seja factível.

141. Assim, cabe determinar ao Banco Central e ao MDS para que elaborem, conjuntamente, plano de ação para que analisem o risco identificado e apresentem propostas para mitigá-lo.

142. Diante disso, é oportuno determinar:

- ao MDS e ao Ministério da Fazenda, para que atuem conjuntamente no sentido de implantar, no prazo de 180 dias, algoritmos mais restritos, no sistema de apostas, que previnam comportamentos de ludopatia e evitem o excessivo comprometimento de renda, para beneficiários do Programa Bolsa Família, em atenção aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023 e 26, inciso VI e VII, da Lei 14.790/2023;

- ao MDS e ao Bacen, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, no prazo de 150 dias e com o devido respeito ao sigilo bancário incidente sobre as transações previstos na Lei Complementar nº 105/2001, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros.

Item da oitava

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.

Indícios de irregularidade apontados

143. O despacho do Ministro Relator à peça 12 aponta que, apesar da publicação da Portaria SPA/MF 1.231/2024, as regras de fiscalização e punição para o setor de apostas de quota fixa só entrariam em vigor em 1º de janeiro de 2025. Essa demora na implementação criaria uma brecha regulatória temporária, um ‘vácuo normativo’, que permitiria que práticas prejudiciais continuem sem o devido controle do Estado.

144. A ausência imediata de fiscalização efetiva traz as seguintes consequências negativas:

- enfraquece a proteção dos consumidores e a integridade do mercado de apostas;
- pode incentivar operadores menos sérios a explorar as brechas legais;
- deixa os usuários dos serviços em uma situação de proteção insuficiente, com efeitos negativos imediatos.

145. Essa ausência regulatória é mais preocupante para grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, que ficam expostos aos impactos negativos das apostas não regulamentadas, e para os beneficiários de programas sociais, cujos orçamentos familiares podem ser afetados, agravando sua vulnerabilidade.

146. Em outras palavras, o Ministro Relator apontou que a falta de fiscalização e sanções imediatas no setor de apostas *online*, mesmo após a publicação de uma portaria regulamentadora, representa um risco significativo para a sociedade, especialmente para os mais vulneráveis, até que as regras de controle estejam em vigência.

Evidências: Reposta da AGU (peça 81), Portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), do Ministério da Fazenda, disponíveis em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/legislacao/apostas>.

Manifestação da Advocacia-Geral da União

147. Quanto a este item, a AGU solicitou informações à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Assim, destacou que as apostas de quota fixa foram previstas na Lei 13.756/2018. Na sua primeira versão, a lei de fato era sucinta, se limitando a aspectos como instituir a referida modalidade lotérica, estabelecendo o seu conceito e fixando regras mínimas a respeito da sua exploração, dentre outros.

148. Contudo, a Lei 14.790/2023 acrescentou 48 dispositivos dedicados a apostas de quota fixa, que dispõem sobre vários aspectos da modalidade, como a fiscalização, o regime sancionador e as sanções (arts. 33 a 41). Além disso, definiu diversos pontos a serem regulamentados pelo Ministério da Fazenda. Assim, o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), já editou 14 portarias e outros três atos infralegais sobre o tema (peça 81, p.8).

149. Além das regulamentações, a SPA também está firmando diversos Acordos de Cooperação Técnica com órgãos e entidades públicos e privados, relacionados com as apostas de quota fixa. Um exemplo é um acordo com a Anatel para estabelecer um fluxo de comunicação célere para bloqueio de sítios eletrônicos de empresas de apostas que não se enquadrem nos requisitos legais e regulamentares.

150. Assim, a AGU concluiu que o conjunto de normas a respeito de apostas de quota fixa, desde a sua criação em 2018, tem passado por evolução, em que pese possa ser, ainda, passível de críticas ou aprimoramentos. Assim, a AGU considerou ser 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.

151. A AGU destacou ainda, quanto ao período de adequação previsto na Portaria SPA 1.231, de 31 de julho de 2024, que não poderia produzir efeitos antes de 1º de janeiro de 2025, que tal período foi previsto para evitar violação ao parágrafo único do art. 9º da Lei 14.790/2024, que assegurou um período de no mínimo seis meses para adequação dos operadores de apostas de quota fixa ao novo regramento legal sobre essa modalidade lotérica.

152. Apesar disso, o art. 4º da Portaria SPA/MF no 1.475, de 2024, 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.

153. Assim, argumenta que não seria possível afirmar que houve leniência com eventuais abusos cometidos por operadores de apostas de quota fixa durante o período de adequação, visto que continuaram sujeitos ao ordenamento jurídico brasileiro e às sanções eventualmente cabíveis.

154. Por fim, a AGU informou que não se incluem na esfera de competências do Ministério do Esporte a regulamentação ou a fiscalização quanto à utilização de recursos provenientes de programas sociais da União para apostas *online*. As competências do MEsp sobre o tema são as seguintes:

- (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.

Análise

155. A AGU, por meio de manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), apresentou histórico da regulamentação do tema na legislação brasileira, além de ter esclarecido as competências do Ministério dos Esportes no que se refere às apostas *online*.

156. Quanto ao período de adequação, que previu que as regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção previstas na Portaria SPA/MF 1.231/2024 seriam implementadas apenas a partir de janeiro de 2025, a AGU destacou que a regra era necessária para adequação da Portaria com o previsto no art. 9º da Lei 14.790/2024.

Conclusão e proposta de encaminhamento:

157. Os gestores demonstraram que a evolução das normas sobre apostas de quota fixa no Brasil, desde a sua criação em 2018, buscou aprimorar a regulamentação e fiscalização dessa modalidade. A Lei 14.790/2023 trouxe significativas adições, incluindo dispositivos que abordam a fiscalização, o regime sancionador e as sanções, além de definir pontos a serem regulamentados pelo Ministério da Fazenda. A Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) tem emitido portarias e firmado acordos de cooperação técnica com diversos órgãos e entidades, como a Anatel, para garantir a conformidade e a integridade do setor.

158. Apesar das críticas e sugestões de aprimoramento, assiste razão à AGU quando argumenta que não há mais ausência de regras de fiscalização, monitoramento e sanção sobre o setor de apostas de quota fixa no Brasil. Importante considerar o argumento da AGU quando destaca que, mesmo durante o período de adequação previsto na Portaria SPA 1.231, de 31 de julho de 2024, os operadores de apostas de quota fixa continuavam sujeitos à legislação vigente, incluindo o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor.

159. Assim, é possível concluir que, hoje, existe um conjunto de normas e regulamentações existentes que visa garantir a legalidade e a integridade das operações de apostas de quota fixa no país. Dessa maneira, a irregularidade apontada mostra-se saneada, não sendo necessárias outras ações, no momento.

III. Análise dos pressupostos para manutenção da medida cautelar

160. Conforme já mencionado, o Ministro Relator adotou medida cautelar (peça 12) referendada pelo Acórdão 230/2025-TCU-Plenário, de 5/2/2025 (peça 91), determinando ao MF, ao MDS, ao Ministério do Esporte e à CEF que:

- 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;

161. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, a medida cautelar é adotada em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, e tem efeitos até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência é adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

162. Considerando as informações prestadas pelos gestores e as análises e propostas que constam do corpo desta instrução, principalmente na análise da oitiva c.1, verifica-se que não permanecem os pressupostos acima mencionados, como demonstrado abaixo. Assim, cabe propor que a medida cautelar seja revogada.

Perigo da demora e plausibilidade jurídica

163. Os argumentos dos gestores não afastam plenamente a irregularidade apontada, mas indicam que uma medida que impedisse especificamente a utilização de recursos provenientes do Bolsa Família para gastos com apostas *online* exigiria complexos ajustes em toda a operacionalização do Programa, afetando inclusive a maioria dos beneficiários que não realizam apostas.

164. Seria possível, em tese, adotar medida que impedisse todos os beneficiários do Programa de gastar qualquer recurso, próprio ou proveniente do PBF, em apostas *online*. Os gestores inclusive discutem duas alternativas para realizar esse procedimento (peça 81, p. 12 e 13). No entanto, tal medida ultrapassaria o escopo determinado na medida cautelar e não tem autorização expressa na atual legislação, embora talvez pudesse ser autorizada por meio de regulamento do Ministério da Fazenda, em atenção ao art. 26, inciso VII, da Lei 14.790/2023, caso houvesse viabilidade jurídica para tal vedação.

165. No entanto, análise de informações um pouco mais detalhadas sobre os números apresentados pelo Bacen, com base em dados trazidos nos autos do TC 024.146/2024-2, não permite concluir que o programa todo esteja ameaçado de tal forma que sejam necessários ajustes urgentes na sua operacionalização, sem a devida fundamentação e com análises cuidadosas.

166. Como visto, análise conservadora indica que, dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas online, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF, por ultrapassarem o valor base de transferência do benefício. Assim, o impacto nas rendas provenientes do Programa Bolsa Família, estimado na presente instrução, seria de até R\$ 162 milhões, cerca de 1% dos valores pagos em dezembro de 2023, mês de referência das famílias, utilizado pelo Bacen. Cabe destacar que tal estimativa é conservadora, pois não leva em consideração a possibilidade de que as famílias utilizem rendas próprias para apostar nessa modalidade de loteria. Ou seja, é possível que o impacto nos recursos provenientes do Programa seja ainda menos significativo.

167. A principal diferença entre os valores calculados na presente instrução e aqueles divulgados pelo Bacen em setembro do ano passado reside no fato de que o estudo do Banco Central não considerou os valores que retornam aos apostadores, por meio dos prêmios, nem os valores dos benefícios recebidos pelas famílias. Por exemplo, transferências que alcançam quase R\$ 2 milhões, realizadas por um apostador com CPF na lista de beneficiários, foram interpretadas como recursos provenientes do Bolsa Família, quando cada família recebe em média cerca de R\$ 680,00 (sendo o valor base R\$ 600,00 para praticamente todos os beneficiários).

168. Assim, após manifestação dos gestores, a irregularidade não apresentou a gravidade que aparentava inicialmente, afastando o pressuposto do perigo da demora. Cabe destacar que, mesmo assim, propõem-se medidas para endereçar o problema na conclusão do item c.1 da oitiva, porém com uma modulação maior no prazo.

Perigo da demora reverso

169. As manifestações à oitiva indicam que as medidas necessárias para impedir a utilização de recursos provenientes do Bolsa Família para gastos com apostas *online* exigiria complexos ajustes em toda a operacionalização do Programa e afetaria a maioria dos beneficiários que não realizam apostas. Nesse sentido, **qualquer medida que afete a operacionalização do Programa Bolsa Família deve ser cuidadosamente estudada e implementada de forma gradual**, a fim de evitar o risco de comprometer a eficácia do Programa Bolsa Família para a maioria das famílias que não realizaram apostas em agosto de 2024.

170. Assim, constata-se que existe perigo da demora reverso na manutenção da medida cautelar adotada.

Interesse público

171. O Programa Bolsa Família é de interesse público, pois é mais uma ação do Governo Federal

voltada às pessoas em situação de vulnerabilidade social inscritas no CadÚnico e alcança mais de 20 milhões de famílias. Seu impacto é direto na melhoria da qualidade de vida de populações vulneráveis e inserção de recursos financeiros em comunidades carentes.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

172. Consta, nas peças 121 a 125, documentação proveniente do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal (Sinfor), na qual o sindicato pede seu ingresso como interessado (peça 121).

173. O Acórdão 1343/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, estabelece que deve haver a possibilidade, nos autos, de lesão a um direito subjetivo próprio com a decisão do TCU. Ainda, o Acórdão 1686/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, estabelece que deve ser demonstrada claramente a razão legítima para intervir no processo.

174. Esse não é o caso da representação em tela, visto que não há elementos que indiquem que eventual decisão do TCU possa afetar direito subjetivo do Sinfor, nem foi identificada outra razão para intervenção do Sinfor no processo.

175. Dessa forma, entende-se que deve ser negado o ingresso do Sinfor como interessado no processo.

CONCLUSÃO

176. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, do Regimento Interno/TCU, a presente representação deve ser conhecida, como destacado no despacho do Ministro Relator à peça 12, p. 8.

177. As oitivas e diligências determinadas no despacho do Relator foram respondidas sem necessidade de novos questionamentos.

178. As supostas irregularidades apontadas, sintetizadas nas oitivas dos itens c.1 e c.2 do despacho do Ministro Relator, foram analisadas à luz das manifestações dos gestores, representados pela AGU, assim como por meio do detalhamento das informações que embasaram a Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, recebidas no âmbito do TC 024.146/2024-2.

179. Em relação ao item c.1, que versa sobre a irregular utilização de recursos do PBF para realização de apostas *online* e o consequente comprometimento da legitimidade e da finalidade do Programa, a análise dos números apresentados pelo Bacen não permite concluir que o programa esteja ameaçado.

180. A análise sugere que dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas *online*, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF. Ainda, a estimativa conservadora de recursos do PBF transferidos para apostas *online* seria reduzida para R\$ 162 milhões (1,1% dos gastos do PBF), considerando também o retorno de recursos aos apostadores pagos a título de premiação.

181. Além disso, os números levantados pelo Banco Central indicam que pode haver erro de inclusão ou uso indevido de CPFs em pelo menos 267 mil famílias que transferiram mais de R\$ 2.400,00 para agências de aposta em agosto de 2024.

182. Assim, é importante que o TCU determine a adoção de medidas para proteger as famílias mais vulneráveis economicamente, como a implantação de algoritmos específicos de identificação de ludopatia. Contudo, é importante evitar medidas que impactem a atual sistemática de operacionalização do Programa, a fim de evitar potenciais prejuízos em sua eficácia para atender a maioria dos beneficiários que não realizam apostas.

183. Quanto ao item c.2, que versa sobre o vácuo normativo na regulação das apostas *online*, os gestores demonstraram que a evolução das normas sobre apostas de quota fixa no Brasil, desde a sua criação em 2018, buscou aprimorar a regulamentação e fiscalização dessa modalidade. Assim, é possível concluir que, hoje, existe um conjunto de normas e regulamentações que visa garantir a legalidade e a integridade das operações de apostas de quota fixa no país, o que afasta a irregularidade apontada.

184. Em relação à cautelar determinada no despacho de peça 12, a análise indica que a irregularidade apontada não possui a gravidade inicialmente suposta, o que afasta o pressuposto do perigo da demora e indica haver perigo da demora reverso, o que justifica propor a revogação da medida cautelar adotada.

185. Foi analisado ainda o pedido de ingresso como interessado do Sinfor, que não demonstrou ameaça a seu direito subjetivo ou outra razão para intervenção no processo, devendo ser negado.

186. Por fim, considerando que Resolução TCU 315/2020 estabelece em seu artigo 14, sobre a construção participativa das deliberações, que a unidade técnica deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as determinações propostas, a instrução preliminar (peça 127) foi enviada aos gestores envolvidos.

187. A análise dos comentários dos gestores consta do Apêndice 1 desta instrução. Foram acatados os pedidos para inclusão de ressalva quanto aos limites estabelecidos pela Lei Complementar 105/2001 quanto ao sigilo bancário, além de dilação de prazo de 90 para 150 dias para elaboração do plano de ação contido no item e.2 da proposta de encaminhamento.

188. Além disso, foram incluídas informações adicionais prestadas pela AGU nos parágrafos 36 a 39 da presente instrução.

189. Por fim, é oportuno propor a retirada de eventuais sigilos das instruções e peças dos presentes autos, inclusive da peça 27 do TC 024.146/2024-2, diante das análises realizadas sobre as considerações do Banco Central, no Apêndice 1 desta instrução. Fica mantido apenas os sigilos das peças 38 e 139, amparados por legislação específica.

190. Destaco que há pedido do MPTCU para manifestação, na peça 5.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

191. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:

a) preliminarmente, rejeitar o ingresso nos autos, como interessado, do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal;

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

c) no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

d) **revogar a medida cautelar** adotada em 15/12/2024 pelo Ministro Relator e referendada no Acórdão 230/2025–TCU–Plenário, de 5/2/2025, no sentido de adotar providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família e de adotar 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;

e) **determinar**, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020:

e.1) ao **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Ministério da Fazenda**, que atuem conjuntamente para **implantar**, no prazo de **180 dias**, algoritmos mais restritos, no sistema de apostas, que previnam comportamentos de ludopatia e evitem o excessivo comprometimento de renda, para beneficiários do Programa Bolsa Família, em atenção aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023 e 26, inciso VI e VII, da Lei 14.790/2023;

e.2) ao **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil**, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, **no prazo de 150 dias** e com o devido respeito ao sigilo bancário incidente sobre as transações previstos na Lei Complementar nº 105/2001, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros;

f) levantar o sigilo das peças e instruções dos presentes autos, exceto das peças 38 e 139, que estão amparadas por legislação específica;

g) levantar o sigilo da peça 27 do TC 024.146/2024-2;

h) **informar** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, à Advocacia-Geral da União e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

i) **encerrar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

2. O MPTCU, nestes autos representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, divergiu das conclusões e da proposta de encaminhamento formuladas pela AudBenefícios, manifestando-se nos seguintes termos (peça 152):

“Cuida-se de representação do membro do Ministério Público de Contas da União, Subprocurador Geral Lucas Rocha Furtado, versando sobre a utilização, pelos beneficiários, de recursos recebidos do Programa Bolsa Família em apostas *online* (peça 1).

Conforme destacado pelo representante, beneficiários do citado programa social *‘destinaram a apostas em jogos de azar a assombrosa soma, considerado apenas o mês de agosto último [2024], de pelo menos R\$ 3 bilhões, via pix’*.

Promovida a análise preambular dos elementos juntados aos autos pelo representante (peça 9), foi proposto que a representação fosse conhecida, bem como que fossem realizadas, nos seguintes termos, oitivas do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS):

‘b) realizar a oitiva do Ministério da Fazenda (MF), responsável pela regulamentação de apostas online, conforme disposição do art. 4º da Lei 14.790/2023, nos termos do artigo 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de cinco dias úteis, manifeste-se sobre a implementação de medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres, determinadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 7721 MC/DF;

c) realizar a oitiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), nos termos do artigo 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de cinco dias úteis:

c.1) considerando a determinação feita ao Ministério da Fazenda (MF) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 7721 MC/DF, manifeste-se sobre as medidas de proteção planejadas e adotadas para impedir a participação nas apostas em jogos de azar com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres;

c.2) considerando o apoio da Polícia Federal, manifeste-se sobre as medidas adotadas para identificação de beneficiários de programas sociais e assistenciais com envolvimento em jogos de azar;

c.3) considerando a identificação dos beneficiários envolvidos em jogos de azar, manifeste-se sobre as medidas a serem adotadas para comprovação de sua condição de vulnerabilidade para manutenção do benefício; e

d) comunicar ao representante e à Controladoria-Geral da União (CGU) a decisão que vier a ser adotada nestes autos.’

Tendo o corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) se manifestado de acordo (peças 10/11), foram os autos submetidos a Vossa Excelência que, por intermédio do despacho acostado à peça 12, adotou medida cautelar e determinou a realização das diligências propostas, *in verbis*:

‘55. Ante todo o exposto, decido:

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;
- b) adotar medida cautelar, *inaudita altera pars*, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, porquanto presentes os requisitos do *periculum in mora* e da fumaça do bom direito e ausente o perigo da demora reverso, determinando ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte e à Caixa Econômica Federal que, no âmbito de suas competências:
- b.1) adotem providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;
- b.2) adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;
- c) promover a oitiva do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, do Ministério do Esporte e da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem sobre os pressupostos que embasam a medida cautelar adotada, bem como sobre os seguintes indícios de irregularidade:
- c.1. utilização de recursos obtidos a partir de transferências de renda recebidas por beneficiários do Programa Bolsa Família para realização de apostas de quota fixa, em possível afronta aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023, comprometendo a legitimidade e a finalidade do programa ao desviar recursos destinados à superação da vulnerabilidade social e à garantia de direitos básicos;
- c.2. ausência de regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção sobre o setor de apostas de quota fixa, caracterizando vácuo normativo que impede a devida proteção dos interesses sociais mais sensíveis e das camadas mais vulneráveis da população.
- d) diligenciar ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério do Esporte, ao Banco Central do Brasil e à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 157 do Regimento Interno, para que informem ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias:
- d.1) as medidas adotadas no sentido de vedar a utilização de transferências de renda recebidas por beneficiários de programas sociais e assistenciais sob responsabilidade do governo federal para realização de apostas de quota fixa;
- d.2) as medidas complementares planejadas voltadas ao mesmo objetivo, com indicação de prazos para sua implementação.
- informar o Supremo Tribunal Federal, a Controladoria-Geral da União e o representante quanto ao teor desta decisão.'

Restituídos os autos à unidade instrutiva, promovidas as comunicações processuais pertinentes e recebidas, após prorrogações de prazo, as informações solicitadas aos órgãos jurisdicionados, foram os autos restituídos a Vossa Excelência, ocasião na qual foi exarado o voto (peça 93) condutor do Acórdão 230/2025-Plenário (peça 91), por meio do qual esta Corte de Contas referendou a citada medida cautelar.

Ato contínuo foi exarado o Acórdão 295/2025 – Plenário (peça 108), por meio do qual este Tribunal deliberou sobre embargos de declaração opostos em face do despacho contido à peça 9, tendo sido decidido o seguinte:

‘9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Ministério do Esporte a decisão cautelar proferida monocraticamente em 15/12/2024 (peça 12), posteriormente referendada pelo Acórdão 230/2025-TCU-Plenário, ACORDAM os ministros do

Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los parcialmente, para prestar aos embargantes os esclarecimentos que constam do voto que fundamenta o presente acórdão;

9.2. dar conhecimento da presente deliberação aos embargantes, ao Banco Central e à Caixa Econômica Federal'

Na sequência, devolvidos os autos à unidade técnica, foi elaborada a instrução acostada à peça 127, por meio da qual o auditor-instrutor promoveu o exame de todos os elementos acostados aos autos, tendo concluído o seguinte:

‘CONCLUSÃO

171. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, do Regimento Interno/TCU, a presente representação deve ser conhecida, como destacado no despacho do Ministro Relator à peça 12, p. 8.

172. As oitivas e diligências determinadas no despacho do Relator foram respondidas sem necessidade de novos questionamentos.

173. As supostas irregularidades apontadas, sintetizadas nas oitivas dos itens c.1 e c.2 do despacho do Ministro Relator, foram analisadas à luz das manifestações dos gestores, representados pela AGU, assim como por meio do detalhamento das informações que embasaram a Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, recebidas no âmbito do TC 024.146/2024-2.

174. Em relação ao item c.1, que versa sobre a irregular utilização de recursos do PBF para realização de apostas online e o consequente comprometimento da legitimidade e da finalidade do Programa, a análise dos números apresentados pelo Bacen não permite concluir que o programa esteja ameaçado.

175. A análise sugere que dos R\$ 3,17 bilhões transferidos para apostas online, pelo menos R\$ 2,09 bilhões não podem ser considerados recursos do PBF. Ainda, a estimativa conservadora de recursos do PBF transferidos para apostas online seria reduzida para R\$ 162 milhões (1,1% dos gastos do PBF), **considerando também o retorno de recursos aos apostadores pagos a título de premiação.**

176. Além disso, os números levantados pelo Banco Central indicam que pode haver erro de inclusão ou uso indevido de CPFs em pelo menos 267 mil famílias que transferiram mais de R\$ 2.400,00 para agências de aposta em agosto de 2024.

177. Assim, é importante que o TCU determine a adoção de medidas para proteger as famílias mais vulneráveis economicamente, como a implantação de algoritmos específicos de identificação de ludopatia. Contudo, **é importante evitar medidas que impactem a atual sistemática de operacionalização do Programa, a fim de evitar potenciais prejuízos em sua eficácia para atender a maioria dos beneficiários que não realizam apostas.**

178. Quanto ao item c.2, que versa sobre o vácuo normativo na regulação das apostas online, os gestores demonstraram que a evolução das normas sobre apostas de quota fixa no Brasil, desde a sua criação em 2018, buscou aprimorar a regulamentação e fiscalização dessa modalidade. Assim, é possível concluir que, hoje, existe um conjunto de normas e regulamentações que visa garantir a legalidade e a integridade das operações de apostas de quota fixa no país, o que afasta a irregularidade apontada.

179. Em relação à cautelar determinada no despacho de peça 12, a análise indica que a irregularidade apontada não possui a gravidade inicialmente suposta, o que afasta o pressuposto do perigo da demora e indica haver perigo da demora reverso, o que justifica propor a revogação da medida cautelar adotada.

180. Foi analisado ainda o pedido de ingresso como interessado do Sinfor, que não

demonstrou ameaça a seu direito subjetivo ou outra razão para intervenção no processo, devendo ser negado.

181. Por fim, considerando que Resolução TCU 315/2020 estabelece em seu artigo 14, sobre a construção participativa das deliberações, que a unidade técnica deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as determinações propostas, sugere-se o envio preliminar das propostas de determinação aos gestores envolvidos.

182. Destaco que há pedido do MPTCU para manifestação, na peça 5.’ (grifou-se)

Foi proposto, então, o seguinte encaminhamento, o qual contou com anuência do corpo diretivo da AudBenefícios (peças 128/9):

‘183. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:

a) preliminarmente, rejeitar o ingresso nos autos, como interessado, do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal;

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

c) no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

d) revogar a medida cautelar adotada em 15/12/2024 pelo Ministro Relator e referendada no Acórdão 230/2025–TCU–Plenário, de 5/2/2025, no sentido de adotar providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família e de adotar 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;

e) determinar, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020:

e.1) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Ministério da Fazenda, que atuem conjuntamente para implantar, no prazo de 180 dias, algoritmos mais restritos, no sistema de apostas, que previnam comportamentos de ludopatia e evitem o excessivo comprometimento de renda, para beneficiários do Programa Bolsa Família, em atenção aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023 e 26, inciso VI e VII, da Lei 14.790/2023;

e.2) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, no prazo de 90 dias, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros;

f) informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, à Advocacia-Geral da União e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

g) arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.’

Por fim, submetida a instrução acostada à peça 127 aos gestores, para manifestação prévia antes da deliberação de mérito, e recebidas informações complementares dos entes jurisdicionados, foi elaborada a derradeira instrução dos autos (peça 149), mediante a qual o auditor instrutor ratificou sua conclusão anterior, acima transcrita, tendo incluído as seguintes ponderações:

‘[...]

188. Além disso, foram incluídas informações adicionais prestadas pela AGU nos parágrafos 36 a 39 da presente instrução.

189. Por fim, é oportuno propor a retirada de eventuais sigilos das instruções e peças dos presentes autos, inclusive da peça 27 do TC 024.146/2024-2, diante das análises realizadas sobre as considerações do Banco Central, no Apêndice 1 desta instrução. Fica mantido apenas os sigilos das peças 38 e 139, amparados por legislação específica.

190. Destaco que há pedido do MPTCU para manifestação, na peça 5.'

Então, apresentou-se a seguinte proposta de encaminhamento:

'191. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:

- a) preliminarmente, rejeitar o ingresso nos autos, como interessado, do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal;
- b) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;
- c) no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;
- d) revogar a medida cautelar adotada em 15/12/2024 pelo Ministro Relator e referendada no Acórdão 230/2025-TCU-Plenário, de 5/2/2025, no sentido de adotar providências para impedir a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família e de adotar 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;
- e) determinar, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020:
 - e.1) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Ministério da Fazenda, que atuem conjuntamente para implantar, no prazo de 180 dias, algoritmos mais restritos, no sistema de apostas, que previnam comportamentos de ludopatia e evitem o excessivo comprometimento de renda, para beneficiários do Programa Bolsa Família, em atenção aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023 e 26, inciso VI e VII, da Lei 14.790/2023;
 - e.2) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, no prazo de 150 dias e com o devido respeito ao sigilo bancário incidente sobre as transações previstos na Lei Complementar nº 105/2001, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros;
- f) levantar o sigilo das peças e instruções dos presentes autos, exceto das peças 38 e 139, que estão amparadas por legislação específica;
- g) levantar o sigilo da peça 27 do TC 024.146/2024-2;
- h) informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, à Advocacia-Geral da União e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
- i) encerrar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.'

O corpo diretivo da AudBenefícios manifestou-se de acordo.

II

O Ministério Público de Contas da União, pelos motivos a seguir expostos, diverge parcialmente das conclusões a que chegou o AudBenefícios e apresenta proposta alternativa, no sentido de o Tribunal determinar aos órgãos envolvidos que adotem as medidas que se fizerem necessárias para que os beneficiários do Programa Bolsa Família e similares sejam proibidos de realizarem apostas *online*.

Nesse sentido, convém abordar o primeiro ponto avaliado pelo auditor-instrutor, atinente à utilização de recursos obtidos a partir de transferências de renda recebidas por beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) para realização de apostas de quota fixa, em possível afronta aos arts. 3º, 5º e 7º da Lei 14.601/2023, o que compromete a legitimidade e a finalidade do programa ao desviar recursos destinados à superação da vulnerabilidade social e à garantia de direitos básicos. O exame empreendido concluiu que, embora os dados iniciais tenham gerado preocupações, o impacto real nos recursos do Bolsa Família seria menor do que aquele inicialmente divulgado pelo Banco Central do Brasil.

Esse impacto menor, somado à suposta impossibilidade de controle total desses recursos, por serem recursos de natureza privada e por existirem restrições jurídicas para os beneficiários serem impedidos de utilizarem seus recursos em atividades lícitas, como apostas *online*, motivaria a revisão da medida cautelar anteriormente deferida pelo Plenário deste Tribunal, para serem permitidas apostas em sites *online* por beneficiários do PBF.

Tal entendimento, contudo, pelos motivos a seguir expostos, não merece prosperar.

Inicialmente, no tocante à análise por meio da qual o auditor-instrutor entendeu que o impacto das apostas *online* seria menor do que o inicialmente divulgado pelo Banco Central, deve ser ressaltado que, mesmo nesse cenário de menor impacto, a ação desta Corte de Contas ainda é recomendável, pois os recursos transferidos pelo Programa Bolsa Família (PBF) visam o atingimento de objetivos específicos do programa, dentre os quais o fomento de empresas de apostas *online* não se inclui.

Além disso, observa-se que a conclusão a que chegou o auditor-instrutor decorre da informação de que, dos valores destinados a apostas *online*, cerca de 85% retornariam aos apostadores como ganhos nas apostas. Veja-se o que ponderou o auditor-instrutor:

‘124. Embora as informações fornecidas pelo Bacen não permitam analisar faixas abaixo de R\$ 100,00, é pertinente observar que o próprio estudo (peça 8, p. 3, citado abaixo) **estima que 85% dos valores apostados retornam aos apostadores como prêmio**. Assim, para essa faixa até R\$ 100,00, o real comprometimento de renda seria de até R\$ 15,00 em média, o que representa 2,2% do benefício médio pago por família. Isso, sem considerar que a grande maioria das famílias possui rendas próprias, além do benefício, como já discutido.

9. Os valores mensais variaram entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões. Vale ressaltar que esses valores representam as transferências brutas, ou seja, é uma estimativa do quanto foi apostado no mês. Com base nas transferências que são feitas dessas empresas para pessoas físicas, estimamos que aproximadamente 15% do que é apostado seja retido pelas empresas, com o restante distribuído aos ganhadores a título de prêmio. (destaque nosso)

Tal raciocínio, contudo, merece ser aprimorado, pois parte de uma informação apresentada pelo Bacen, a qual não fora auditada, e ignora que a distribuição de prêmios aos ganhadores não se dá de forma igualitária, isto é, desconsidera que alguns apostadores têm algum retorno, o qual serve de motivação para a continuidade das apostas, e que outros perdem tudo aquilo que foi apostado. Ignora que, no médio prazo, a tendência sempre é de perda financeira. Além disso, parece desconhecer que o percentual de devolução seria, a toda evidência, um valor médio, o qual não garante que todas as famílias – principalmente aquelas tuteladas pelo PBF – tenham o retorno de 85% daquilo que fora apostado.

Além disso, mesmo que todas as apostas dessem um retorno equivalente a 85% - o que se admite apenas para fins de debate - os beneficiários do programa assistencial que fazem apostas *online* ainda sim estariam perdendo em cerca de 15% daquilo que lhes é repassado pelo Estado, prejudicando sua qualidade de vida e acentuando o estado de vulnerabilidade socioeconômica em que se encontram.

Nesse contexto, a proibição da realização de apostas *online* para beneficiários de programas sociais é medida que se impõe.

Ademais, a própria concepção do programa contém fundamentos aptos a justificar a ação protetiva do Estado com vistas a garantir que os objetivos do PBF sejam alcançados.

Deve-se lembrar que o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, substituiu o anterior Programa Auxílio Brasil e é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). A legislação é explícita ao enquadrá-lo como uma etapa para a implementação progressiva da renda básica e de cidadania, conforme o parágrafo único do art. 6º da

Constituição Federal, a seguir transcrito:

‘Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015\)](#)

Parágrafo único. **Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021\)](#) [\(Vide Lei nº 14.601, de 2023\)](#)**’ (grifou-se)

Os objetivos do programa, definidos no art. 3º da citada lei, são inequívocos e vinculantes para a administração pública:

- 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.

O benefício é definido como uma ‘*transferência direta e condicionada de renda*’¹, sendo que o adjetivo ‘**condicionada**’ estabelece que o recebimento do benefício não é um direito irrestrito e desvinculado de obrigações, mas parte de um pacto social com finalidades específicas. Assim, a transferência de verbas mediante benefícios do PBF está vinculada ao atendimento das finalidades específica do programa de transferência de recursos e seu desvio para a utilização em apostas *online* deve ser integralmente combatido.

Nesse contexto, faz-se necessária a proibição para utilização de recursos do Bolsa Família em plataformas de apostas.

Essa discussão, importante ressaltar, transcende o debate acerca da questionável moralidade dos jogos *online* e fundamenta-se nos princípios basilares do direito administrativo e constitucional brasileiro.

Dentre esses princípios, o primeiro a ser destacado é o princípio da finalidade, vigia mestra do direito público, que vincula a validade dos atos administrativos ao interesse público específico que a lei para eles definiu. Nota-se que, no caso do Programa Bolsa Família, a Lei nº 14.601/2023 é inequívoca ao estabelecer seus fins: (a) combater a fome; (b) interromper o ciclo intergeracional da pobreza; e (c) promover a proteção social.

A transferência de renda propiciada pelo programa, portanto, não é um fim em si, mas instrumento para a consecução desses objetivos, possuindo, ademais, uma inquestionável natureza alimentar, destinada a garantir a subsistência e a dignidade dos beneficiários.

Desse modo, a utilização desses recursos em apostas *online* representa negação frontal e direta de cada um desses propósitos, transformando um escudo protetor em um vetor de risco que agrava a própria vulnerabilidade que o programa visa mitigar. Configura-se, assim, claro desvio de finalidade, vício que não apenas permite, mas que compele o Estado a agir, como já reconhecido pelo Tribunal de Contas da União ao exarar o Acórdão 230/2025-Pleário, que referendou medida cautelar exarada por Vossa Excelência.

Além disso, neste caso em concreto também tem aplicação o princípio da isonomia em sua acepção mais ampla.

Especificamente quanto à aplicação desse princípio, observa-se que a objeção trazida pelo auditor-instrutor, no sentido de que tal proibição seria discriminatória, por restringir para um grupo específico a realização de atividade considerada legal para os demais, parte de premissa equivocada de igualdade meramente formal.

Acontece que o ordenamento jurídico brasileiro é, de outra forma, orientado pela isonomia material que, na clássica lição de Ruy Barbosa, consiste em ‘*tratar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualem*’.

Com efeito, a isonomia material impõe ao Estado o dever de reconhecer as desigualdades fáticas para, a partir delas, formular políticas que promovam a igualdade real de oportunidades e bem-estar. Daí advém políticas de inclusão, ações afirmativas, benefícios tributários, tratamentos diferenciados para microempresas e empresas de pequeno porte, limitações a direitos em virtude de idade, capacidade civil, entre outras.

¹ Conforme art. 2º da Lei 14601/2023, que institui o Programa Bolsa Família.

Em se tratando do reconhecimento de desigualdades fáticas, impõe-se ressaltar que os beneficiários do PBF constituem, por definição legal, grupo em situação de vulnerabilidade socioeconômica que, como demonstram as evidências empíricas, são hipervulneráveis aos danos específicos das apostas.

Essa hipervulnerabilidade advém de três fatores distintos. A um, os apostadores *online* pertencem, principalmente, às classes sociais mais pobres, ou seja, às classes sociais assistidas pelo PBF. A dois, observa-se que os apostadores *online* tendem a possuir (a) alto grau de endividamento; (b) alto índice de vício em jogo, ou ludopatia; (c) deslocamento de gastos essenciais para apostas; e (d) visão distorcida das apostas, enxergando-as como uma forma de investimento ou de obtenção rápida de dinheiro. A três, estudos realizados pelo Banco Central evidenciam que dois em cada dez apostadores são beneficiários do PBF².

Outros estudos corroboram essa percepção de grande vulnerabilidade.

Destes, é digna de nota pesquisa do DataSenado, a qual revelou que a maioria dos apostadores (52%) possui renda de até dois salários-mínimos por mês.³ Outros levantamentos corroboram essa tendência: pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo (SBVC) aponta que as classes C, D e E somam 62% dos apostadores⁴, enquanto dados do Instituto Locomotiva indicam que 8 em cada 10 apostadores pertencem a essas mesmas classes⁵.

Assim, a conexão desse grupo de hipervulneráveis com o Bolsa Família é direta e inquestionável.

A proibição de os beneficiários do programa realizarem apostas *online*, portanto, não é um ato de discriminação injusta, mas uma medida de discriminação positiva, uma ação afirmativa protetiva que materializa o dever estatal de oferecer maior proteção a quem é mais vulnerável, garantindo que a política pública cumpra seu papel de equalizador social.

Salienta-se, por fim, que a própria Lei 14.790/2023, no inciso VII do art. 26, franqueia ao Ministério da Fazenda exarar regulamentação tendente a limitar a participação de grupos específicos nos sites de apostas *online*, *in verbis*:

‘Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: [...]

VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.’

Tal proibição, portanto, não caracterizaria qualquer infração ao princípio da isonomia. Ao contrário, o homenagearia conjuntamente com o princípio da finalidade.

Por todo exposto, confirmada a informação de que parte dos recursos destinados aos beneficiários do PBF estão sendo direcionados para apostas *online*, em clara infração às finalidades do programa, e considerando ainda que os beneficiários de programas assistenciais integram um grupo de grande vulnerabilidade socioeconômica, o qual é digno de ser tutelado pelo Estado, este representante do MP de Contas diverge, em parte, da proposta de encaminhamento apresentada, de modo uniforme, pela AudBenefícios, e propõe ao Tribunal:

a) preliminarmente, rejeitar o ingresso nos autos, como interessado, do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal;

b) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

c) determinar, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução 315/2020:

² *Online gambling is driving low-income families into debt* - YouTube, acesso a agosto 1, 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=bFzgyncJzEs>

³ Pesquisa do DataSenado traça perfil dos apostadores esportivos - Senado Federal, acesso a agosto 1, 2025, <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/10/01/pesquisa-do-datasenado-traca-perfil-dos-apostadores-esportivos>

⁴ Apostador brasileiro médio é homem, do Sudeste e de classe B/C, acesso a agosto 1, 2025, <https://www.poder360.com.br/poder-sportsmkt/apostador-brasileiro-medio-e-homem-do-sudeste-e-de-classe-b-c/>

⁵ Pesquisa revela perfil do apostador esportivo brasileiro - Agência Brasil - EBC, acesso a agosto 1, 2025, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2024-09/pesquisa-revela-perfil-do-apostador-esportivo-brasileiro>

c.1) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Ministério da Fazenda, que:

c.1.1) adotem providências para impedir, de imediato, a participação em apostas de quota fixa de beneficiários de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

c.1.2) adotem soluções técnicas imediatas com a finalidade de operacionalizar a vedação à participação em apostas de quota fixa de beneficiários de programas sociais e assistenciais, como o Bolsa Família;

c.2) ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil, considerando as situações identificadas na análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, que elaborem conjuntamente, no prazo de 150 dias e com o devido respeito ao sigilo bancário incidente sobre as transações previstos na Lei Complementar nº 105/2001, plano de ação para: i) identificar e mitigar as causas de inclusão de pessoas no PBF, cujas movimentações bancárias ultrapassam de maneira excessiva os valores de renda declarada, e que indicam possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida dos CPFs dos beneficiários por terceiros;

d) levantar o sigilo das peças e instruções dos presentes autos, exceto das peças 38 e 139, que estão amparadas por legislação específica;

e) levantar o sigilo da peça 27 do TC 024.146/2024-2;

f) informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, à Advocacia-Geral da União e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

g) encerrar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.



VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por membro do Ministério Público junto ao TCU a respeito de indícios de desvio de finalidade na utilização de recursos do Programa Bolsa Família (PBF) em apostas esportivas de quota fixa, conhecidas como *bets*.

2. A matéria ganhou notoriedade após a divulgação de dados do Banco Central do Brasil quanto à movimentação, por parte de beneficiários do PBF, de cerca de R\$ 3 bilhões em apostas on-line em um único mês de 2024, levantando questionamentos sobre a aderência de tais gastos aos objetivos do programa.

3. Diante da relevância do tema e do risco de comprometimento de uma das mais importantes políticas públicas do país, foi proferida medida cautelar, posteriormente referendada pelo Plenário, determinando-se a adoção de providências para barrar tal desvirtuamento.

4. O escopo da análise de mérito de peças 149-151, conduzida pela AudBenefícios, abrangeu as manifestações do Ministério da Fazenda (MF), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), da Caixa Econômica Federal e do Banco Central (Bacen), que apresentaram informações sobre as dificuldades operacionais e os óbices jurídicos para a segregação e o controle da destinação dos recursos transferidos aos beneficiários.

5. Após a instrução elaborada pela unidade técnica, sobreveio fato novo relevante, consistente na edição, pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), da Instrução Normativa 22, de 30 de setembro de 2025, que estabelece os procedimentos a serem adotados pelos operadores de apostas para impedir o cadastro e o uso de seus sistemas por beneficiários do PBF e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

6. Feita essa contextualização, passo à análise pormenorizada dos fatos, das conclusões da unidade técnica e do Ministério Público de Contas e do impacto da nova norma para o deslinde do feito.

I

7. A presente representação foi formulada pelo Ministério Público de Contas em decorrência de indícios de desvio de finalidade dos recursos do Programa Bolsa Família. A preocupação manifestada pelo *Parquet* emergiu após a divulgação, pela CNN Brasil, em 24/9/2024, de relatório do Banco Central que apontou a movimentação da assombrosa soma de R\$ 3 bilhões por cerca de 5 milhões de beneficiários do PBF em apostas esportivas on-line apenas no mês de agosto daquele ano.

8. O representante do MPTCU argumentou que tal utilização ofende os objetivos da política pública, dado que os recursos, oriundos de tributos, são destinados a populações em situação de vulnerabilidade.

9. O tema, de alta relevância e complexidade, inseriu-se em cenário de expansão exponencial das *bets*, que se transformaram em verdadeiros “cassinos de bolso”, de extrema acessibilidade a milhões de brasileiros. Impulsionada pela digitalização, por estratégias de marketing agressivas e pelo fácil acesso, essa modalidade utiliza técnicas psicológicas de reforço intermitente, explorando vulnerabilidades emocionais e promovendo comportamentos compulsivos¹.

10. Esse fenômeno tem agravado o endividamento familiar, com impactos significativos na saúde e estabilidade social, especialmente entre os grupos mais vulneráveis. Pesquisa realizada pelo

¹ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Manifestação na audiência pública sobre impactos das apostas on-line (bets) no Brasil**. [S. l.: s. n.], 11 nov. 2024. Publicado no canal do Supremo Tribunal Federal no YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rih0W77aSVA&t=1328s>. Acesso em: 23 nov. 2024.

Instituto Locomotiva em 2024² concluiu que a base de apostadores é massivamente composta por indivíduos de baixa renda, com 79% pertencendo às classes C, D e E. Na ocasião, 45% dos jogadores entrevistados admitiram que as apostas esportivas “já causaram prejuízos financeiros”, 37% que usaram “dinheiro destinado a outras coisas importantes para apostar online” e 30% que tiveram “prejuízos nas relações pessoais”³. O banco Itaú corrobora a dimensão financeira dessa questão ao indicar que, entre junho de 2023 e junho de 2024, os brasileiros tiveram perda líquida de R\$ 23,9 bilhões com apostas.

11. Não obstante a Lei 13.756/2018 ter introduzido as apostas de quota fixa no ordenamento jurídico, a ausência de regulamentação efetiva por longo período gerou consequências negativas nas finanças das famílias, na saúde pública e na proteção de crianças e adolescentes. Em resposta, a Lei 14.790/2023 buscou remediá-las, atribuindo ao Ministério da Fazenda a competência para regulamentar a atividade e implementar medidas de combate à lavagem de dinheiro, proteção de dados e prevenção ao acesso de menores.

12. A Portaria SPA/MF 1.231/2024, por exemplo, regulamenta a exploração com foco no jogo responsável e na proteção de públicos vulneráveis. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por sua vez, instituiu grupo de trabalho com a Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e Cadastro Único para debater o uso dos recursos em análise; paralelamente, em outubro de 2024, o governo federal iniciou o bloqueio de mais de 5.200 sites de apostas e cassinos virtuais irregulares.

13. Diante desse preocupante cenário e da evidente insuficiência na proteção conferida pela legislação e regulamentação então vigentes, com efeitos negativos principalmente nas famílias de baixa renda e na legitimidade de programas sociais, a Advocacia-Geral da União alertou, em audiência pública promovida pelo Supremo Tribunal Federal em novembro de 2024, para a “inconstitucionalidade progressiva” da legislação, recomendando ações firmes.

14. Em consonância com a gravidade da situação, o Ministro Luiz Fux, daquela corte, proferiu decisão cautelar no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.721 e 7.723, determinando que o governo federal adotasse medidas para restringir o uso de recursos de programas sociais e assistenciais (como o Bolsa Família e o BPC) em apostas on-line.

15. Diante da presença inequívoca dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* nos presentes autos, proferi despacho em 15/12/2024 determinando a adoção de medida cautelar para que os órgãos competentes instituíssem providências imediatas para barrar a participação em apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais; foram também promovidas oitivas e diligências com vistas a aprofundar o conhecimento sobre os fatos.

16. A medida cautelar foi referendada por este Colegiado por meio do Acórdão 230/2025. Posteriormente, após a oposição de embargos de declaração pela AGU, foi esclarecido pelo Acórdão 295/2025-TCU-Plenário que o escopo da medida se restringia, naquele momento, ao Programa Bolsa Família, sem prejuízo de futuras análises.

II

17. Em sua instrução de mérito (peças 149-151), a AudBenefícios, depois de analisar as informações prestadas pelos gestores e os dados mais detalhados do Banco Central, conclui que o impacto real sobre os recursos do PBF seria menor do que o inicialmente divulgado. Sugere, em sua análise, que, dos R\$ 3,17 bilhões transferidos, ao menos R\$ 2,09 bilhões não poderiam ser categoricamente considerados recursos diretos do programa.

² RÁDIO AGÊNCIA NACIONAL. Pesquisa revela perfil do apostador esportivo brasileiro. **Agência Brasil**, set. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2024-09/pesquisa-revela-perfil-do-apostador-esportivo-brasileiro>. Acesso em: 20 out. 2025.

³ TC 024.852/2024-4, peça 39.

18. Diante disso, considera que as informações disponíveis no estudo do Bacen não são suficientes para avaliar fidedignamente o comprometimento de recursos do PBF com apostas on-line nem o número de famílias cuja renda se comprometeu com tal gasto. Em consequência, concluiu que a irregularidade não possui a gravidade inicialmente suposta, afastando o pressuposto do perigo da demora e indicando a presença de perigo da demora reverso. Propõe, assim, a revogação da medida cautelar e a emissão de determinações para que o MDS e o MF implantem algoritmos para prevenir a ludopatia e para o MDS e o Bacen elaborem plano de ação no sentido de apurar casos de inclusão indevida no PBF e de uso indevido de CPFs.

19. O Ministério Público de Contas, por sua vez, divergiu parcialmente da unidade instrutiva (peça 152). Para o *Parquet*, ainda que o impacto financeiro seja menor, a utilização de recursos assistenciais em apostas representa claro desvio de finalidade, que compromete a legitimidade de programas sociais. Argumenta, ainda, que seus beneficiários constituem grupo hipervulnerável aos danos proporcionados pelas apostas virtuais e que a proibição seria medida de discriminação positiva, em homenagem ao princípio da isonomia material.

20. Dessa forma, propõe considerar a representação procedente e determinar aos ministérios responsáveis que impeçam, de imediato, a participação de beneficiários de programas sociais em apostas de quota fixa, mantendo, em essência, o teor da cautelar anteriormente deferida.

III

21. Como dito alhures, a União, por meio da AGU, peticionou nos autos para informar quanto à edição da Instrução Normativa SPA/MF 22, de 30 de setembro de 2025, que *“dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa para impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada”* (peças 153-154).

22. A referida norma, em essência, materializa administrativamente o comando determinado por este Tribunal em sede de medida cautelar. A solução adotada pelo Poder Executivo impõe aos operadores de apostas a obrigação de consultar base de dados centralizada para verificar se o usuário é, ou não, beneficiário de algum modelo de programa social.

23. Para a devida compreensão do alcance da medida, transcrevo os dispositivos mais relevantes da norma:

“Art. 2º Os agentes operadores de apostas devem, sem prejuízo de outras medidas que entenderem cabíveis, realizar consultas ao Sistema de Gestão de Apostas SIGAP para verificar se o usuário consta da base de dados de pessoa beneficiária do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

(...)

Art. 4º As consultas ao Sistema de Gestão de Apostas SIGAP devem ser realizadas pelos agentes operadores de apostas, de forma obrigatória, quando o usuário praticar uma das seguintes ações no sistema de apostas:

I - abertura de cadastro; e

II - efetivação do primeiro login do dia.

Parágrafo único. Além das consultas previstas no caput, os agentes operadores de apostas deverão realizar consultas ao Sistema de Gestão de Apostas SIGAP, a cada quinze dias, no mínimo, de todos os usuários cadastrados em seus sistemas de apostas (...).

Art. 5º A consulta ao Sistema de Gestão de Apostas - SIGAP deve ser realizada pelo número do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF do usuário.

Parágrafo único. O SIGAP retornará a consulta com a seguinte informação para o agente operador de apostas:

I - ‘Impedido – Programa Social’, quando o número do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF constar da base de dados do Módulo de Impedidos como de titularidade de pessoa beneficiária de pelo menos um dos programas sociais, sem especificá-lo; ou

II - ‘Não Impedido’, quando o número do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF não constar da base de dados do Módulo de Impedidos.

Art. 6º A solicitação de abertura de cadastro no sistema de apostas deve ser negada quando a consulta ao SIGAP retornar a informação ‘Impedido - Programa Social’.

Art. 7º Na efetivação do primeiro login do dia no sistema de apostas, quando a consulta retornar a informação ‘Impedido - Programa Social’, o agente operador de apostas deve encerrar a conta no prazo de até três dias, contado da data da consulta.

(...)

Art. 8º Caso o usuário identificado como pessoa beneficiária dos programas sociais de que trata esta Instrução Normativa não tenha realizado a retirada dos recursos existentes em sua conta, o agente operador de apostas deve, após o encerramento da conta na forma do art. 7º, realizar a devolução, no prazo de dois dias (...).”

24. O objetivo da norma é inequívoco: vedar que beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada mantenham cadastros ativos ou efetivem apostas junto a operadores de quota fixa autorizados no Brasil. A responsabilidade pela fiscalização recai sobre a plataforma, que deve impedir a participação, sem que o beneficiário seja penalizado com a perda do auxílio.

25. A estrutura tecnológica central dessa nova política é o Sistema de Gestão de Apostas (Sigap), plataforma centralizada desenvolvida pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para o Ministério da Fazenda. A SPA instituiu, no âmbito do Sigap, base de dados específica contendo os números de CPF de todos os beneficiários de ambos os programas, correspondente à implementação inicial de sistema mais abrangente, o “Módulo de Impedidos”.

26. A Instrução Normativa SPA/MF 22/2025 estabelece o prazo de até 30 dias, contado de sua publicação, para que os agentes operadores de apostas implementem os procedimentos lá previstos. Isso inclui a obrigação de realizar consultas periódicas, no mínimo a cada 15 dias, em toda a sua base de usuários cadastrados, a fim de identificar aqueles que passaram a receber benefícios sociais.

27. Adicionalmente, determina que, no prazo de até 45 dias a partir da sua vigência, os operadores realizem varredura inicial completa em sua base de usuários. Caso a consulta identifique algum beneficiário em meio aos apostadores, o operador deverá encerrar a conta em até três dias, após notificá-lo e garantir-lhe o prazo de dois dias para a retirada voluntária de eventuais saldos.

IV

28. O novel regramento altera substancialmente os cenários fático e jurídico que embasaram a adoção da medida cautelar. O vácuo normativo que então justificava uma atuação mais incisiva e imediata deste Tribunal foi preenchido por solução regulatória robusta, que aborda diretamente o cerne da irregularidade apontada.

29. A sistemática de consulta obrigatória ao Sigap, por meio do número de CPF, o consequente bloqueio de novos cadastros e o encerramento das contas existentes de beneficiários do PBF e do BPC atendem, de forma direta, o objetivo pretendido pela cautelar e pelo MPTCU, qual seja, o de impedir que essa parcela da população, vulnerável, utilize os sistemas de apostas on-line.

30. Desse modo, a cautelar proferida nos autos cumpriu sua finalidade precípua de instar o Poder Executivo a agir, resultando em solução administrativa concreta e de caráter permanente; sua manutenção tornou-se, pois, despicienda, uma vez que seus efeitos foram absorvidos pela nova regulamentação.

31. No mérito, a representação deve ser considerada procedente, porquanto os fatos que a motivaram são graves e indicam desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados a combater a fome, interromper o ciclo intergeracional da pobreza e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade. A utilização desses recursos, ainda que em montante inferior ao inicialmente divulgado pelo Bacen, em apostas de quota fixa — atividade de risco inerente que explora vulnerabilidades socioeconômicas — representa afronta direta ao nobre intento dos programas.

32. O desvirtuamento não se mede apenas pelo impacto financeiro, mas pela subversão da lógica assistencial; o Estado provê o amparo mínimo para garantir dignidade e subsistência, e a canalização para o mercado de apostas não apenas frustra o objetivo, como agrava a condição de precariedade que o programa visa mitigar, demandando a atuação do controle externo com vistas a resguardar a integridade e a legitimidade da política pública.

33. O encaminhamento a ser dado, contudo, não reside mais em determinação deste Tribunal para a criação de sistema de bloqueio, como proposto pelo Ministério Público de Contas, mas no acompanhamento da efetiva implementação do sistema que acaba de ser instituído pelo Ministério da Fazenda.

34. Cumpre a este Tribunal, portanto, fiscalizar a efetiva implementação da Instrução Normativa SPA/MF 22/2025. Para tanto, nos termos do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, entendo oportuna a autuação de processo do tipo Relatório de Acompanhamento com o objetivo de examinar notadamente os seguintes aspectos: i) a efetividade da atuação fiscalizatória do Ministério da Fazenda quanto ao cumprimento das novas disposições pelos agentes operadores; e ii) a eficácia e o funcionamento do Sistema de Gestão de Apostas para o fim específico de identificar e bloquear a participação de beneficiários de programas sociais.

V

35. Outro aspecto relevante, derivado da análise da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, merece destaque e encaminhamento específico.

36. Conquanto a instrução da AudBenefícios tenha concluído que o impacto financeiro global sobre os recursos do PBF é consideravelmente menor do que o alardeado, a análise dos dados indicou situações pontuais de notória gravidade, que não podem ser ignoradas.

37. A unidade técnica identificou subconjunto de beneficiários cujas movimentações financeiras destinadas a apostas são patentemente incompatíveis com o perfil de renda exigido para a elegibilidade ao programa. Consoante apontado na manifestação, há casos de pessoas que transferiram valores muito acima dos limites de renda declarada, valores que superam R\$ 2.400,00 em um único mês — situação que abrange pelo menos 267 mil famílias —, a caracterizar forte indicativo de desrespeito ao requisito de habilitação previsto no art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023. Dentro desse universo, destaca-se a faixa mais elevada, composta por 27.662 pessoas que transferiram individualmente para as *bets* valores entre R\$ 12.000,01 e R\$ 2.000.000,00 em um único mês.

38. Para tais casos, a AudBenefícios levantou duas hipóteses principais: ou se trata de inclusões indevidas no programa, caracterizando falha de direcionamento; ou, de forma ainda mais preocupante, de utilização indevida de CPFs de pessoas vulneráveis por terceiros para fins ilícitos.

39. Portanto, a unidade técnica propõe a expedição de determinação, a ser endereçada ao MDS e ao Bacen, para que elaborem plano de ação destinado a: i) identificar e reduzir as causas de inclusões indevidas no PBF, tendo como indício movimentações bancárias que ultrapassem, de maneira excessiva, os valores de renda declarada, em possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023; ii) tratar casos de utilização indevida de CPFs de beneficiários por terceiros.

40. O Ministério Público de Contas concordou com essa proposta, ressaltando, em seu parecer, a condição de hipervulnerabilidade dos participantes de programas sociais, condição essa que corrobora a necessidade de atuação protetiva por parte do Estado, seja para evitar desvio de finalidade dos recursos, seja para protegê-los contra fraudes.

41. A sugestão de expedir a referida determinação tem inequívoca relevância e deve ser acolhida. A identificação de que centenas de milhares de beneficiários realizaram movimentações financeiras incompatíveis com os critérios de renda do PBF levanta fundadas suspeitas sobre o direcionamento do programa e a correção dos cadastros. Adicionalmente, a hipótese de utilização indevida de CPFs por terceiros para fins ilícitos representa risco grave à população mais suscetível à burla; tratar essas duas frentes — a mau direcionamento e a fraude — é fundamental para assegurar a integridade do programa.

42. Quanto ao prazo para conclusão do plano de ação, a AGU ponderou, em sede de comentários ao relatório preliminar, haver o MDS sugerido a ampliação do prazo inicialmente proposto de 90 para 150 dias, dada a complexidade da medida e a necessidade de articulação com outras entidades como o INSS e a Dataprev, especialmente no que tange aos dados do BPC.

43. Embora a unidade técnica tenha concordado com tal proposta, penso de maneira diferente. O prazo de 90 dias parece-me razoável, em especial pelo fato de que o escopo da determinação se restringe ao Bolsa Família, conforme esclarecido no Acórdão 295/2025-TCU-Plenário, não incluindo, neste momento, exame de indícios associados ao BPC ou, *a priori*, a necessidade de articulação com o INSS ou Dataprev para esse fim específico.

44. Ademais, a adoção do instrumento do plano de ação, neste caso, é excepcionalmente justificável, nos termos do art. 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315/2020. Conforme bem apontado pela unidade técnica, a implementação de providências imediatas para identificar e corrigir as causas das irregularidades detectadas (inclusões potencialmente indevidas e uso fraudulento de CPFs) não se mostra factível. A apuração e a correção dessas distorções não são triviais e exigem complexa articulação interinstitucional entre o MDS, gestor do PBF, e o Banco Central, detentor dos dados de transações, além do desenvolvimento de metodologias de cruzamento de dados que respeitem a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e os limites impostos pela Lei Complementar 105/2001, que versa sobre sigilo bancário; o plano de ação é, portanto, o instrumento adequado para estruturar essa atuação complexa e necessária.

VI

45. No tocante ao sigilo dos autos, sou pelos alvites da unidade técnica. Determino o levantamento do sigilo que recai sobre as peças dos autos, com exceção daquelas amparadas por legislação específica (peças 38 e 139), e rejeito a proposta de levantar o sigilo da peça 27 do TC 024.146/2024-22, por se tratar de matéria a ser deliberada nos respectivos autos.

46. A seu turno, indefiro o pedido de ingresso do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal (Sinfor) como interessado neste processo por não ter sido demonstrada nenhuma razão legítima para nele intervir, nos termos da jurisprudência desta Corte (v.g. Acórdãos de Plenário 1.769/2022, Ministro Vital do Rêgo, 2.969/2020, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e 1.686/2019, Ministro Benjamin Zymler).

47. Por fim, acato parcialmente o pedido de acesso formulado pela AGU, nos termos da análise da unidade técnica (peça 156). Nesse sentido, autorizo o acesso às instruções que fundamentam esta decisão (peças 127 e 149), mas não às peças 38 e 139 em razão de proteção legal (sigilos bancário e legal), como mencionado, e por não serem centrais à defesa.

48. Para finalizar, concluo que a presente representação cumpriu seu papel de catalisador para a adoção de medidas efetivas por parte do Ministério da Fazenda, materializadas na Instrução Normativa SPA/MF 22/2025, que endereça o desvio de finalidade na utilização de recursos de

programas sociais em apostas on-line. Considero, assim, que a questão central da representação foi adequadamente equacionada, cabendo a este Tribunal o acompanhamento da atuação do Ministério da Fazenda como órgão responsável pela efetiva implementação do novel regramento.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator



ACÓRDÃO Nº 2528/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.126/2024-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Advocacia-Geral da União (26.994.558/0001-23); Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: Gabriela Carvalho Nunes de Santana (73.285/OAB-DF), Heyrovsky Torres Rodrigues (33.838/OAB-DF) e outros, representando o Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal; André Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF) e Guilherme Lopes Mair (241.701/OAB-SP), representando a Caixa Econômica Federal; Priscilla Rolim de Almeida (20.144/OAB-CE), Alexandre Gomes Franca Pinheiro (55.458/OAB-DF) e outros, representando o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e o Ministério da Fazenda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por membro do Ministério Público junto ao TCU a respeito de indícios de desvio de finalidade na utilização de recursos do Programa Bolsa Família em apostas esportivas de quota fixa, ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. revogar a medida cautelar referendada pelos Acórdãos 230/2025 e 295/2025, ambos do Plenário, em razão da perda de seu objeto ante a edição da Instrução Normativa SPA/MF 22, de 30 de setembro de 2025;
- 9.3. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020 c/c o art. 7º, § 3º, da mesma norma, que, no prazo de 90 (noventa) dias, conjuntamente elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação com vistas a:
 - 9.3.1. identificar e reduzir as causas de inclusões indevidas no Programa Bolsa Família, tendo como indício movimentações bancárias que ultrapassem, de maneira excessiva, os valores de renda declarada, em possível desrespeito ao art. 5º, inciso II, da Lei 14.601/2023;
 - 9.3.2. apurar e tratar os casos de utilização indevida de CPFs de beneficiários do Programa Bolsa Família por terceiros para fins ilícitos, especialmente quando associados à realização de apostas.
- 9.4. autorizar a atuação de processo de acompanhamento, nos termos do art. 241 do Regimento Interno do TCU, com o objetivo de fiscalizar a efetiva implementação da Instrução Normativa SPA/MF 22/2025 e sua eficácia, notadamente quanto:
 - 9.4.1. à efetividade da atuação fiscalizatória do Ministério da Fazenda quanto ao cumprimento das disposições da referida norma pelos agentes operadores de apostas;
 - 9.4.2. à eficácia e ao funcionamento do Sistema de Gestão de Apostas (Sigap) para o fim específico de identificar e bloquear a participação de beneficiários do Programa Bolsa Família e do

Benefício de Prestação Continuada.

9.5. indeferir o pedido de ingresso do Sindicato das Indústrias da Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal como interessado neste processo, nos termos do art. 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.6. deferir parcialmente o pedido de acesso formulado pela Advocacia-Geral da União, autorizando o acesso às peças 127 e 149 e o indeferindo em relação às peças 38 e 139 ante o sigilo legal;

9.7. levantar a classificação de sigilo atribuída às peças destes autos, com exceção daquelas amparadas por legislação específica, notadamente as peças 38 e 139;

9.8. informar o representante, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o Banco Central do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Advocacia-Geral da União quanto ao teor desta decisão;

9.9. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 43/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-43/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral