

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 024.146/2024-2

Natureza: Relatório de Levantamento.

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (33.787.094/0001-40); Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (33.892.175/0001-00); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. COMPROMETIMENTO DA RENDA DOS BENEFICIÁRIOS COM APOSTAS ON-LINE. FRAGILIDADES METODOLÓGICAS EM ESTUDO DO BANCO CENTRAL. ELEVADO VOLUME TOTAL TRANSFERIDO PELAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS PARA PLATAFORMAS DE APOSTAS. IDENTIFICAÇÃO DE ALTO RISCO SOCIAL PARA PARCELA SIGNIFICATIVA DE FAMÍLIAS APOSTADORAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), em pareceres uniformes (peças 133-135):

“1 – INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Levantamento realizado no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e no Banco Central do Brasil (BCB ou Bacen), com o objetivo de levantar o volume de recursos financeiros dos beneficiários do Bolsa Família que estão comprometidos com apostas *online*. Foram analisados os dados disponibilizados pelo Bacen que ensejaram a publicação da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRe, de agosto de 2024. Posteriormente, foram analisados os dados de janeiro de 2025.

2. A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRe, de setembro de 2024, publicou a “Análise técnica sobre o mercado de apostas *online* no Brasil e o perfil dos apostadores”. O objetivo dessa análise foi a mensuração do tamanho do mercado de jogos de azar e apostas *online* no Brasil.

3. Assim, o Bacen avaliou as transferências para empresas de jogos de azar entre janeiro e agosto de 2024, e estimou valores mensais que variaram de R\$ 18 a 21 bilhões de reais. Tais valores representam as apostas brutas, sem os pagamentos dos prêmios aos apostadores ganhadores. O Bacen estimou que 15% desses valores são retidos pelas empresas, e os 85% restantes são distribuídos aos ganhadores das apostas.

4. Quanto ao perfil dos apostadores, o Bacen estimou que 24 milhões de pessoas realizaram ao menos uma transferência para as empresas de apostas durante o período analisado. Informou ainda

que a maior parte dos apostadores estão na faixa de 20 a 30 anos, e que o valor médio apostado aumenta de acordo com a faixa etária. Enquanto os apostadores mais jovens apostam cerca de R\$ 100,00 por mês, os mais velhos ultrapassam R\$ 3.000,00 por mês (em agosto de 2024).

5. Em seguida, o Bacen afirmou 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”. O Banco ainda afirmou que, desse público, 4 milhões são chefes de família que de fato recebem o benefício e que teriam enviado R\$ 2 bilhões por PIX para as empresas de apostas *online*.

6. Esses dados geraram reação de diversos setores da sociedade. Destaca-se a decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF), de 12/11/2024, contida na ADI 7721, que determinou a antecipação imediata da validade de normas que vedam propaganda de apostas para crianças, e que entrariam em vigor apenas em janeiro de 2025. Além disso, determinou ao Ministério da Fazenda a implementação de medidas imediatas que impeçam a participação nas apostas de quota fixa de recursos provenientes de programas sociais e assistenciais; como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e congêneres.

7. No âmbito do TCU, o então Ministro Presidente Bruno Dantas emitiu a Comunicação da Presidência, de 2/10/2024, contida na peça 25 do TC 000.804/2023-1, manifestando preocupação com as apostas *online* e seus efeitos e propondo aprovação de ações de controle para possibilitar a Secretaria-Geral de Controle Externo o conhecimento e acompanhamento dos custos envolvidos na saúde pública, do impacto no poder de compra das famílias e das ações propostas pelo Governo Federal para prevenir a lavagem de dinheiro, o roubo de dados dos apostadores, o envolvimento de menores de idade, dentre outros.

8. Além disso, o Subprocurador Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), apresentou representação nos autos do TC 023.126/2024-8 em que, em suma, solicitou a declaração de ilegalidade da utilização de cartões sociais, como o do Bolsa Família, para apostas *online*, e a suspensão do pagamento aos beneficiários apostadores. O Ministro-Relator Jhonatan de Jesus adotou medida cautelar no âmbito desse processo, determinando ao MDS, ao Ministério da Fazenda e à Caixa Econômica Federal 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;

9. Até o momento, a mencionada medida cautelar continua em vigência, não obstante as dificuldades operacionais alegadas pelos órgãos envolvidos para dar cumprimento à decisão.

1.1 – Problemas identificados

10. A Comunicação da Presidência de 2/10/2024, contida na peça 25 do TC 000.804/2023-1, apontou que, com a sanção da Lei 14.790/2023, recaiu sobre o Ministério da Fazenda a competência para a regulação do mercado de *bets*.

11. Relatórios de entidades privadas, como a XP Investimentos, previram que o novo mercado movimentaria de R\$ 90 a R\$ 130 bilhões em 2024. Além disso, informou que a participação das apostas *online* no orçamento familiar triplicou desde 2018, com impacto cinco vezes maior nas classes D/E. Outra pesquisa, da Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo, apontou que 63% dos entrevistados tiveram comprometimento de renda por causa das apostas.

12. Estudo do Itaú apontou gastos de R\$ 68,2 bilhões em apostas, o que resultou em R\$ 23,9 bilhões de perdas para os apostadores. Por fim, a Comunicação da Presidência também citou a já

mencionada Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE do Bacen, que apontou que 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do PBF gastaram R\$ 3 bilhões via PIX, em agosto de 2024 (peça 25 do TC 000.804/2023-1).

13. Assim, o grande volume de recursos que teriam sido gastos por beneficiários do Programa Bolsa Família, citado na nota técnica do Bacen, ensejam atuação desta Corte de Contas.

1.2 – Deliberação que originou a fiscalização

14. A presente fiscalização foi proposta na Comunicação da Presidência, de 2/10/2024, contida na peça 25 do TC 000.804/2023-1, pelo então Presidente do TCU, Ministro Bruno Dantas.

1.3 – Objetivo e escopo da auditoria

15. O objetivo desta auditoria é levantar o volume de recursos financeiros dos beneficiários do Bolsa Família que estão comprometidos com apostas *online*. O principal objeto da auditoria é, portanto, o conjunto de transferências realizadas por beneficiários do PBF para as empresas de apostas *online* em agosto de 2024, conforme estudo do Bacen. Considerando-se as premissas do estudo do Bacen e as alterações regulamentares que ocorreram após a publicação da Nota Técnica, também serão avaliadas as transferências que ocorreram em janeiro de 2025.

16. Quanto à delimitação espacial do objeto, foram avaliadas transferências realizadas por beneficiários em todo o território brasileiro. Também foram realizados procedimentos de auditoria no Ministério do Desenvolvimento Social, no Ministério da Fazenda, e no Bacen, além de reunião com o IPEA e requisição direcionada ao IBGE.

17. Em relação ao volume de recursos fiscalizados, conforme dispõe o item 2.1 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, o volume de recursos transferidos por beneficiários do Bolsa Família às empresas de apostas *online* foi de R\$ 3,698 bilhões em janeiro de 2025.

1.4 – Questões de auditoria

18. Considerando o planejamento realizado, formularam-se as seguintes questões para esse levantamento, as quais compõem a matriz de planejamento:

Questão 1 – Visão geral sobre o comprometimento de renda dos beneficiários do Programa Bolsa Família com apostas *online*

Questão 2 – Existem evidências de que a renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família está sendo comprometida com apostas *online*?

Questão 3 – Com base no estudo realizado pelo Bacen, qual o comprometimento da renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com apostas *online*?

Questão 4 – Os órgãos têm criado medidas para evitar o comprometimento de renda excessivo das famílias beneficiárias do PBF com apostas *online*?

19. As questões do levantamento se concentraram em buscar informações sobre as premissas, a metodologia e as eventuais limitações do estudo do Bacen para, em seguida, verificar e aprofundar sobre o comprometimento da renda das famílias com *bets*.

20. Por fim, verificou-se quais são as ações de proteção às famílias que já estão em curso ou que serão implementadas, visando preservar os objetivos do Programa Bolsa Família.

1.5 – Metodologia e limitações

21. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020) e com observância à Portaria-Segecex 5/2021 (Roteiro de Levantamento), a qual está alinhada às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades

Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

22. Foram solicitados dados e realizadas entrevistas e procedimentos com os atores do governo federal envolvidos, ou seja, gestores do Bacen, responsável pela divulgação da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE e pela disponibilização dos dados de transferências PIX; gestores do MDS, órgão responsável por regulamentar e acompanhar o Programa Bolsa Família; e gestores da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda, responsáveis por regulamentar o mercado de apostas *online*. Também foram encaminhados ofícios de requisição ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que também teve pesquisadores entrevistados.

23. A partir dos dados obtidos, procedeu-se aos exames das informações coletadas, seguindo-se, então, às diversas discussões e análises necessárias para a elaboração do presente relatório.

24. Cumpre salientar que houve limitações aos trabalhos da equipe de auditoria que prejudicaram o alcance das análises. A equipe de auditoria não teve acesso aos dados individualizados – ainda que anonimizados – utilizados pelo Bacen para a publicação da sua Nota Técnica. A equipe conseguiu acesso apenas a dados agregados que, embora tenham embasado algumas das análises e conclusões deste relatório, não permitem outras análises que seriam fundamentais para definir, de maneira mais aprofundada, o grau de comprometimento das famílias do PBF com apostas *online*. O detalhamento das limitações de auditoria será apresentado no Apêndice 1 deste relatório.

1.6 – Organização do relatório

25. Este relatório é composto por cinco capítulos. O primeiro, a introdução, contém o problema de auditoria, a deliberação que autorizou a execução da auditoria, objetivos e escopo, questões de auditoria, metodologia e limitações, e volume de recursos fiscalizados.

26. O segundo capítulo é a visão geral, que traz considerações iniciais, normas e atores envolvidos, além de informações adicionais sobre a Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE e as diversas reações e impressões de diversos órgãos e entidades.

27. O terceiro capítulo analisa as premissas e limitações do estudo do Bacen, além de apresentar conclusões de outros estudos nacionais e internacionais sobre o nível de exposição das famílias em vulnerabilidade social às apostas *online*.

28. O quarto capítulo analisa os dados apresentados pelo Bacen e apresenta as conclusões possíveis acerca do nível de comprometimento de renda dos beneficiários com as apostas, considerando-se as limitações impostas à auditoria, conforme Apêndice 1.

29. O capítulo cinco traz informações sobre como os órgãos da Administração Federal, principalmente o MDS e o Ministério da Fazenda, estão atuando para proteger as famílias em vulnerabilidade social e para garantir o atingimento dos objetivos do PBF.

30. Como mencionado, o Apêndice 1 detalha as limitações à auditoria verificadas durante o curso dos trabalhos, e o Apêndice 2, que traz maiores informações sobre toda a regulamentação do mercado de *bets*.

31. Nos elementos pré-textuais estão dispostos: as listas de siglas, tabelas e figuras, além do sumário.

1.7 – Benefícios estimados

32. Os benefícios esperados com o presente trabalho estão relacionados à produção, para os órgãos envolvidos, para o Congresso Nacional e para toda a sociedade, de um diagnóstico mais detalhado e transparente sobre como a população vulnerável tem comprometido seus recursos com apostas *online*. A partir das informações produzidas neste relatório, espera-se que os atores envolvidos no assunto adotem medidas necessárias e equilibradas para proteger essa população.

2 – VISÃO GERAL SOBRE O BOLSA FAMÍLIA E A REGULAMENTAÇÃO DAS APOSTAS ONLINE

2.1 – O Programa Bolsa Família

33. O Programa Bolsa Família (PBF) tem por objetivo central contribuir para a erradicação da fome e para a quebra do ciclo de pobreza, atuando em três dimensões interligadas:

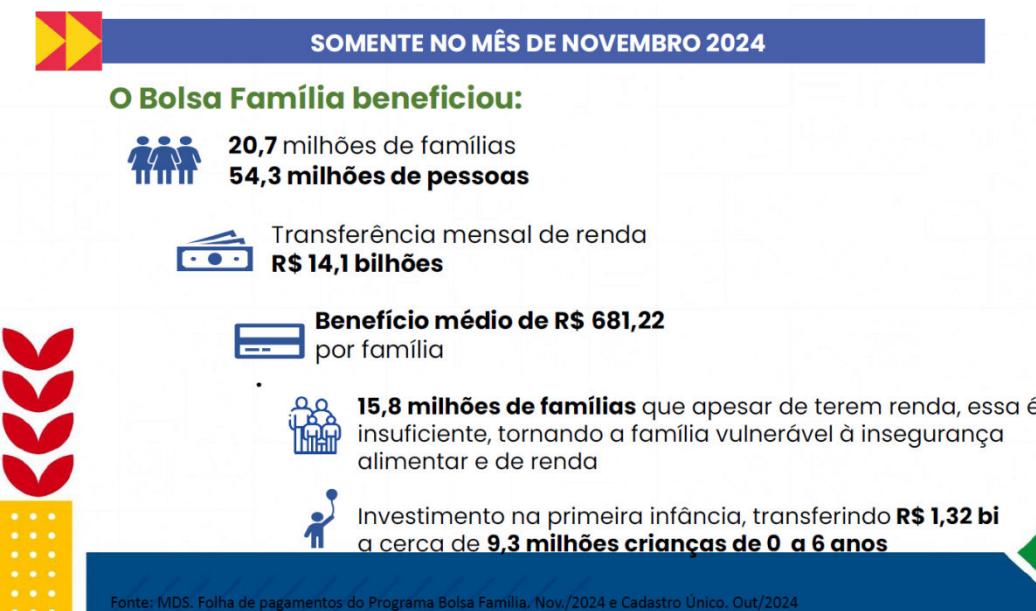
a) Garantia de alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;

b) Fortalecimento do acesso a direitos sociais essenciais, como saúde, educação e assistência social, por meio do cumprimento das condicionalidades, auxiliando na quebra do ciclo de pobreza entre gerações;

c) Criação de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, com iniciativas que possibilitem a superação da situação de vulnerabilidade e promovam sua autonomia.

34. A figura a seguir apresenta algumas estatísticas sobre o programa e sua importância para as famílias beneficiadas:

Figura 1 - Dados quantitativos do PBF, em novembro de 2024



Citado em (Apud): Webinário Educação Financeira: Dinheiro e Ciências Comportamentais, disponível em <https://youtu.be/jT0wXJRn5WM>

35. Um dos impactos positivos do programa é que o acesso à renda pelo responsável familiar amplia seu poder de decisão, gerando autonomia e responsabilidade pessoal para, em regra, priorizar os bens e serviços que considera essenciais e urgentes. Neste sentido, a individualidade de cada família e seus próprios desejos são respeitados, contribuindo para restaurar o mínimo de dignidade àqueles em situação de extrema vulnerabilidade social, em atenção ao art. 1º, incisos II e III, da CF e ao art. 4º, inciso III, da Loas.

36. Cabe ainda destacar que o valor base mensal do benefício é de, no mínimo, R\$ 600,00 por família (benefício de renda de cidadania e benefício complementar), exceto para famílias que estão na regra de proteção e ganham R\$ 300,00. A esse valor são somados os benefícios Primeira Infância (R\$ 150,00 por criança até 6 anos), Variável Familiar (R\$ 50,00 para gestantes e crianças ou adolescentes entre 7 e 18 anos incompletos) e Variável Familiar Nutriz (R\$ 50,00 para mães de bebês de até 6 meses).

2.2 – A regulamentação das apostas *online*

37. A Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) informou, por meio da Nota Técnica SEI 898/2025/MF, que a Lei 13.756/2018 criou a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, que é um sistema de apostas em que é definido, no momento da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do seu prognóstico.

38. Inicialmente, a Lei 13.756/2018 permitiu apenas apostas relacionadas a eventos reais de temática esportiva, além de definir que a regulamentação ficaria a cargo do Ministério da Fazenda.

39. Verificou-se, contudo, que seriam necessárias alterações legislativas no sentido de prever expressamente a possibilidade de cobrança pela autorização conferida ao operador de apostas de quota fixa, além de previsão de infrações e das correspondentes sanções e penalidades aos operadores em caso de descumprimento da legislação legal e infralegal.

40. Assim, foi promulgada a Lei 14.790/2023 que, além de preencher as lacunas existentes, também permitiu apostas em eventos virtuais de jogos *online*. Além disso, estabeleceu diversos temas que deveriam ser regulamentados pelo Ministério da Fazenda. A Lei determinou ainda que as pessoas jurídicas teriam prazos de adequação às novas regulamentações não inferiores a seis meses.

41. Assim, o Decreto 11.907/2024 criou a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) e definiu suas atribuições. Em seguida, a SPA publicou a Portaria SPA/MF 561/2024, definindo agenda regulatória e posteriormente publicando todas as normas regulamentadores previstas, que estão em plena vigência desde 1/1/2025. O Apêndice 2 deste relatório faz breve resumo de todas as normas publicadas até o fim da fase de execução deste levantamento.

42. Destaca-se, dentre a regulamentação da SPA, a Portaria 1.231/2024, que estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as propagandas e marketing das empresas de *bets*. Além disso, essa portaria também estabelece direitos e deveres dos apostadores e dos agentes operadores. Assim, o jogo responsável é definido como:

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.

43. Assim, o art. 3º da Portaria prevê a necessidade de colocar à disposição do apostador mecanismos para que tanto ele mesmo quanto o agente operador possam acompanhar comportamentos que indiquem riscos de dependência e de endividamento. Tais mecanismos incluem a adoção de limites prudenciais de apostas por tempo transcorrido, por valor total depositado ou por quantidade de apostas, além de alertas, bloqueios, tempos de pausa e até mesmo a exclusão do apostador.

44. O art. 8º elenca as pessoas que não podem participar das apostas *online*. Em suma, as proibições recaem sobre menores de idade, pessoas que possam possuir informações privilegiadas, conflitos de interesse ou influência sobre o resultado do jogo ou evento, além de pessoas

diagnosticadas com ludopatias ou impedidas de apostar por decisão judicial. Até o momento, não há quaisquer previsões legais ou infralegais que proíbam beneficiários do Programa Bolsa Família, ou mesmo pessoas em situação de vulnerabilidade, de realizarem apostas *online*.

45. O Apêndice 2 deste relatório apresenta toda a regulamentação já publicada e detalha alguns pontos relevantes.

2.3 – Principais atores envolvidos

46. A estrutura do PBF segue a lógica de descentralização: gerenciamento e financiamento pela União, sendo estados, Distrito Federal e municípios corresponsáveis pela execução do programa, conforme artigos 11 a 14 da Lei 14.601/2023 e Decreto 12.064/2024. A figura a seguir resume o fluxo da gestão descentralizada do programa.

Figura 2 - Fluxo da gestão descentralizada do PBF



Fonte: Infográfico 'O Brasil e seu sistema de proteção social', consultado em <https://www.org.br/publicacao/infografico-o-brasil-e-seu-sistema-de-protecao-social-versao-para-impressao/>, acesso em 13/3/2025.

47. No nível federal, nos termos do Decreto 11.392/2023, compete à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o desenho, disciplina e repasse dos recursos do PBF.

48. Entre as competências previstas no Decreto 12.064/2024, destaca-se a regulamentação das condicionalidades (contrapartidas a serem cumpridas pela família) e a definição de regras de gestão e operacionalização do pagamento dos benefícios financeiros. Essas diretrizes devem sempre se pautar na dignidade dos beneficiários, respeitar sua autonomia e garantir que o programa cumpra seu propósito fundamental: reduzir a fome.

49. Nos termos do artigo 15 da Lei 14.601/2023, cabe esclarecer que a operação técnica e os pagamentos do programa são realizados por meio da Caixa Econômica Federal (Caixa), que atua nessas ações conforme condições pactuadas com o governo federal e estabelecidas em regulamento. A partir de 1/3/2025, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência também passou a desempenhar um papel central na operacionalização do CadÚnico Único e, consequentemente, do PBF (peça 28).

50. Em regra, o responsável familiar recebe o crédito dos recursos em conta poupança, movimentada por cartão bancário do PBF, permitindo operações de débito, acesso a serviços bancários e utilização/saque do benefício. Essa conta também admite outras movimentações privadas, conforme esclarece o art. 2º, incisos V e IX, da Lei 14.075/2020 e a Portaria MDS 954/2023.

51. Ademais, importante citar o papel da Rede Federal de Fiscalização do PBF, regulamentada pelo Decreto 11.762/2023, que tem por objetivo propor medidas para melhorar a qualidade das

informações e a fiscalização do Cadastro Único e da gestão do PBF, além de prevenir fraudes.

52. É um órgão interministerial, sob coordenação do MDS, que inclui, entre outros, representantes da Advocacia-Geral e Controladoria-Geral da União, além da Secretaria-Geral da Presidência. Seu funcionamento é pautado pelo auxílio mútuo e intercâmbio de metodologias, experiências e base de dados, com ações estruturantes de combate às fraudes, inclusive cibernéticas, sem criminalizar a pobreza.

53. Por meio do cruzamento de bases de dados e do monitoramento de movimentações atípicas, a Rede atua de forma preventiva para proteger os beneficiários, reforçando a segurança das informações e coibindo o uso indevido por organizações criminosas, assegurando que os recursos do programa cheguem a quem realmente precisa.

54. Por sua vez, o regime concorrencial de apostas por quota fixas (*bets*) é regulado pelo Ministério da Fazenda (MF), conforme Lei 13.756/2018, alterada pelas diretrizes da Lei 14.790/2023.

55. Cabe ao MF, por meio da Secretaria de Prêmio e Apostas (SPA), autorizar previamente, monitorar, fiscalizar e sancionar os agentes operadores de aposta (empresas de *bets*), à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, tendo por pilares: a proteção ao consumidor; publicidade responsável; integridade das apostas e eventos esportivos; e o combate a crimes e fraudes decorrentes, como a lavagem de dinheiro e a evasão de divisas.

56. No rol de impedidos de apostar, previsto no art. 26 da Lei 14.790/2023, não há vedação para que beneficiários de programas sociais participem direta ou indiretamente dos jogos.

57. Conforme a Portaria Normativa SPA/MF 615/2024, os aportes e as retiradas de recursos financeiros pelos apostadores, bem como o pagamento de prêmios pelos agentes operadores, deverão ser realizados exclusivamente por meio de transferência eletrônica (PIX, débito ou TED) entre uma conta cadastrada do apostador e a conta transacional do agente operador, ambas mantidas em instituições financeiras ou de pagamento autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

58. Neste sentido, o principal papel do Banco Central é atuar para que essas entidades supervisionadas (instituições financeiras) empreguem os esforços necessários para monitorar seus clientes e comuniquem as transações atípicas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf.

59. Importante mencionar que as empresas de apostas também têm o dever de comunicar ao Coaf as operações que apresentem fundada suspeita de lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo, na forma da Portaria SPA/MF 1.143/2024.

60. Além disso, o Banco Central disciplina e supervisiona os arranjos de pagamentos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (como o PIX) e realiza estudos e pesquisas macro e microeconômicas abordando, por exemplo, os efeitos de normas e políticas públicas no sistema financeiro nacional.

61. Nessa linha de pesquisa, importante citar a Pesquisa de Orçamentos Familiares, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que visa principalmente mensurar as estruturas de consumo das famílias e possibilita traçar um perfil das condições de vida da população a partir da análise de seus orçamentos domésticos. A POF 2024-2025 está em andamento e irá abordar a temática das apostas e insegurança alimentar, entre outras.

62. Por fim, ainda sobre as *bets* e suas externalidades negativas, cabe mencionar as atribuições do:

a) Ministério da Saúde no cuidado por meio de campanhas educativas e atendimentos de saúde mental na Atenção Primária à Saúde (APS) e nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS);

b) Ministério da Educação na promoção da educação financeira, inclusive sobre os

riscos e responsabilidades com apostas, estimulando o senso crítico nas escolas; e do

c) Ministério do Esporte no zelo pela integridade e imprevisibilidade dos eventos e dos resultados esportivos, bem como na autorização das modalidades esportivas que possam ser objeto de apostas.

2.4 – Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE

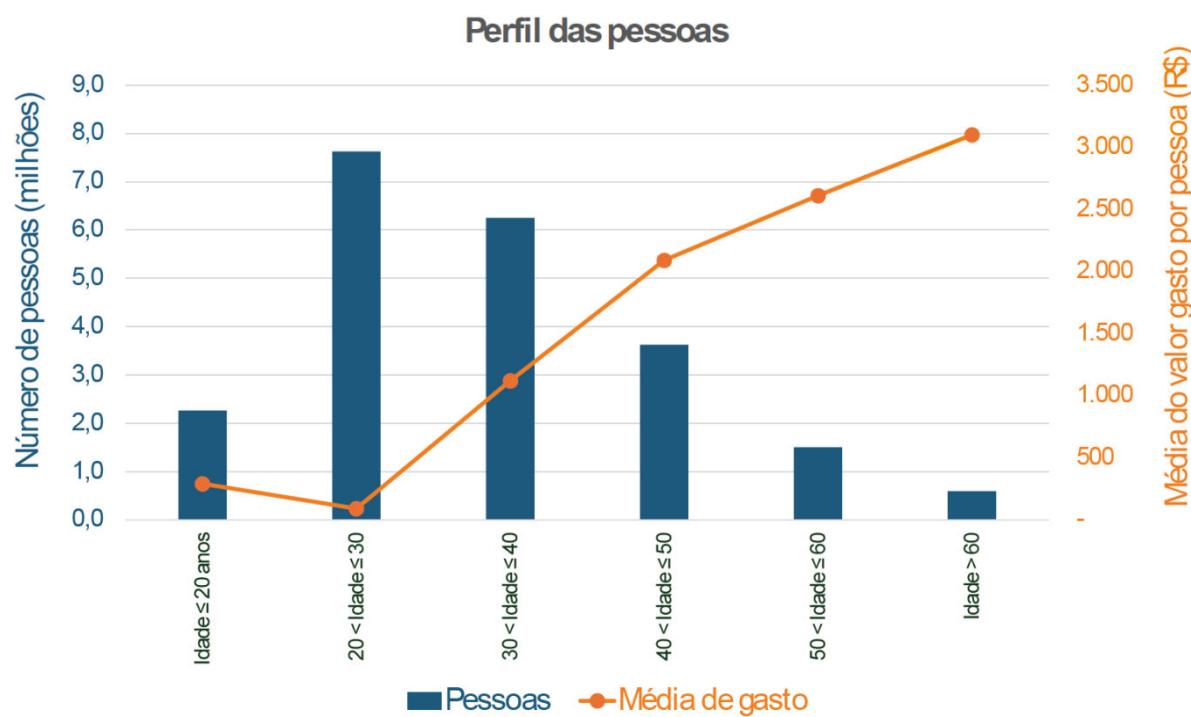
63. A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE foi publicada com o objetivo de mensurar o tamanho do mercado de jogos de azar e de apostas no Brasil. O Bacen ressaltou as dificuldades do estudo, visto que várias empresas de *bets* não estavam corretamente classificadas no setor econômico apropriado. Desse modo, o Bacen esclareceu que os resultados do estudo são estimativas e que estavam sujeitos aos riscos dos pressupostos adotados.

64. Por exemplo, a identificação das empresas de *bets* foi feita com base em citações na internet e na aplicação de filtros com características típicas de transferências de apostas. Segundo o Bacen, tais características envolvem o número de pessoas que estão transferindo recursos, o número de transações, o tíquete médio e a concentração das transferências em determinados horários (peça 29, p.2).

65. Assim, o Bacen estimou que a média mensal de gastos com jogos de azar e apostas foi de R\$ 21,1 bilhões em 2024, com valores variando entre R\$ 18 e R\$ 21 bilhões. Como comparação, a média mensal de gastos com loterias foi de 1,9 bilhão. Ressalte-se que esses valores se referem às transferências brutas, sem a dedução do valor que as empresas pagam aos apostadores que acertam o prognóstico. O Bacen estima que o valor retido pelas empresas é de 15%, com os demais 85% sendo redistribuídos aos apostadores.

66. Em seguida, o Bacen fez uma análise sobre o perfil dos apostadores, informando que 24 milhões de pessoas físicas realizaram ao menos uma aposta durante o período analisado. Além disso, a maioria dos apostadores têm entre 20 e 30 anos. Os mais jovens apostam em média R\$ 100,00 por mês, enquanto os mais velhos ultrapassam R\$ 3000,00 por mês.

Figura 3 - Influência da idade no perfil de gastos com apostas



Fonte: Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE (peça 29, p. 3)

67. Dando continuidade à sua análise, o Bacen informou que, em agosto de 2024, cinco milhões de apostadores eram beneficiários do Bolsa Família, e que teriam enviado R\$ 3 bilhões às empresas de apostas por meio do PIX. A mediana dos gastos por pessoa foi de R\$ 100,00, e 17% dos beneficiários do Bolsa Família teriam realizado apostas.

68. Ressalta-se que, para fazer o cruzamento das apostas em agosto de 2024, o Banco utilizou a informação de beneficiários do PBF de dezembro de 2023.

69. Por fim, o Bacen informou que os resultados do seu estudo estão em linha com outros levantamentos que apontam que famílias de baixa renda são as mais prejudicadas com apostas esportivas e que está atento ao tema, mas ainda precisa de mais dados e tempo para avaliar com maior robustez suas implicações para a economia, a estabilidade financeira e o bem-estar da população.

70. Não obstante a relevância do trabalho do Bacen e as legítimas preocupações com os efeitos das *bets* na saúde financeira da população, alguns pontos do estudo precisaram ser esclarecidos em reuniões entre a equipe do Bacen e a equipe de auditoria e em ofícios de requisição.

71. O Bacen respondeu aos questionamentos da equipe por meio do Ofício 32607/2024-BCB/AUDIT (peça 27). Questionou-se inicialmente acerca da metodologia do estudo. Assim, o Bacen informou que, diante das dificuldades impostas pela não classificação das empresas no CNAE 9200-3/99 (atividade econômica de exploração de jogos de azar e apostas), foi necessário identificar as empresas diretamente pelos sites das *bets*.

72. Assim, após a identificação das principais *bets* em operação no país, o Bacen simulou aportes via PIX para obter a chave PIX receptora. Segundo o Bacen, cada PIX corresponde a uma empresa. Contudo, caso essa empresa seja uma intermediária que operacionaliza os pagamentos da empresa de *bet*, não há garantias de que essa intermediária não receba, também, recursos de outras empresas não ligadas ao mercado de *bets*. Além disso, não há como afirmar que o recurso transferido tenha sido de fato relacionado a uma aposta. Por fim, um valor transferido por um apostador é apenas um aporte inicial, não sendo possível saber se o apostador manteve esse valor como saldo, ou se realizou diversas apostas em sequência.

73. Para ilustrar essas limitações, uma chave PIX pode ser de uma empresa intermediária que presta serviços financeiros para a empresa de *bets* e, ao mesmo tempo, para outras empresas do mercado digital, como serviços de *streaming*. Além disso, um PIX específico pode ser um pagamento recebido pela empresa não relacionado a uma aposta. Por fim, um valor aportado pelo apostador pode gerar diversas outras apostas.

74. Ainda assim, para os efeitos do estudo, considerou-se como premissa que todas as transferências PIX realizadas para essas chaves eram apostas.

75. O Bacen informou que, por meio das chaves PIX, foi possível obter os CNPJs das empresas. Com a lista de CNPJs, também foi possível obter outras chaves PIX utilizadas por essas empresas. Com essa lista de chaves PIX, o Bacen aplicou alguns critérios para filtrar quais estavam recebendo recursos de apostas, como transferências recebidas de pessoas físicas, número mínimo de apostadores e de transferências realizadas, e valor médio das transações.

76. Com esse resultado, também foi possível ao Bacen captar as transferências dos CNPJs para as pessoas físicas (CPFs), o que foi considerando pagamento de prêmios, possibilitando o cálculo da retenção de valores pelas empresas.

77. Por fim, com base na lista de operações consideradas como *bets*, o Banco realizou consultas em SQL de estatísticas resumo, como somas, médias e medianas. Segundo o Banco, não foram realizadas extrações de dados individualizados. O Bacen apresentou ainda novas extrações-resumo, conforme figura a seguir.

Tabela 1 - Número de transferências às *bets* e valor mensal, por indivíduos do PBF, em agosto de 2024, segundo BCB

Variável	Média	Mínimo	Percentil 10%	Percentil 25%	Mediana	Percentil 75%	Percentil 90%	Máximo
Número de transferências mensais por indivíduo	17,2	1	1	1	5	17	45	4596
Valor mensal transferido por indivíduo (em R\$)	628,33	0,01	10,00	23,00	100,00	411,53	1.306,00	1.938.999,00

peça 27, p. 7

Fonte:

78. Diante das extrações realizadas, o Bacen informou que existem muitos indivíduos transferindo valores baixos, enquanto poucos transferem valores muito elevados. Essa conclusão se torna aparente ao considerar que, apesar da mediana das transferências ser de R\$ 100,00, a média é R\$ 628,33, o que indica que outliers influenciaram essa média significativamente.

79. Foi questionado ainda sobre a quantidade de apostadores, pertencentes às famílias beneficiárias do Bolsa Família, que apostaram mais do que R\$ 600,00 em agosto de 2024. Essa informação é relevante visto que o valor médio do Bolsa Família, neste mês, foi de R\$ 682,16 e o valor base é de R\$ 600,00, sem os adicionais para gestantes, bebês, crianças ou adolescentes.

80. Deve-se ressaltar que 83,93% das famílias beneficiárias do Bolsa Família possuem renda autodeclarada, conforme será visto no capítulo 4 deste relatório. Assim, apostas acima do valor médio do Bolsa Família não poderiam ser consideradas como “utilização de recursos do Bolsa Família para apostas *online*”.

Tabela 2 - Apostas abaixo e acima de R\$ 600,00, por indivíduos do PBF, em agosto de 2024, segundo BCB

Valor transferido por indivíduo	Quantidade de indivíduos	% de indivíduos	Total transferido (R\$)	% do total transferido
Até R\$ 600,00	4.079.022	80,8%	499.619.401,95	15,8%
A partir de R\$ 600,01	967.547	19,2%	2.671.308.921,71	84,2%
Total	5.046.569		3.170.928.323,66	

Fonte: peça 27, p. 12

81. Observa-se assim que 80,8% dos apostadores realizaram apostas até R\$ 600,00, enquanto o restante, 19,2% apostaram acima desse valor. Contudo, chama atenção que os valores acima de R\$ 600,00 – e, portanto, acima do valor base do PBF – representam 84,2% do total transferido às empresas de *bet*.

82. Desse modo, considera-se que o estudo do Bacen, que apontou que pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família teriam enviado 3 bilhões às empresas de *bet*, precisa ser avaliado de forma mais detalhada, o que será feito nos capítulos 3 e 4 deste relatório.

2.4.1 – Manifestação dos órgãos envolvidos sobre a Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRI

83. Com base nas informações apresentadas pelo Bacen na Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRI, foram encaminhados ofícios de requisição ao MDS, MF, IBGE e IPEA, com o objetivo de identificar a existência — ou previsão — de estudos, dados ou informações sobre o comprometimento da renda de beneficiários do Bolsa Família com apostas *online*. Solicitou-se, ainda, que os referidos órgãos se manifestassem sobre o conteúdo da Nota Técnica.

84. Deve-se enfatizar que as opiniões e análises discorridas neste subtópico, cujo objetivo é

register a manifestação dos órgãos envolvidos, não refletem, necessariamente, o entendimento da equipe de auditoria em relação ao Estudo do Bacen ou sobre o objeto do levantamento em si.

85. O IBGE informou que atualmente não possui indicadores sobre o volume de recursos financeiros dos beneficiários do Bolsa Família que estão comprometidos com apostas *online*. Contudo, considerando-se o aumento da relevância do tema, a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2024-2025 (POF) adicionará perguntas específicas sobre gastos com jogos e apostas *online*. A coleta dos dados teve início em novembro de 2024, mas ainda não há data definida para a publicação do resultado da pesquisa (peça 30).

86. O Ministério da Fazenda manifestou-se por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) na Nota Técnica SEI 898/2025/MF (peça 32). Quanto ao conteúdo da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRe, a SPA informou que sua publicação ocorreu em período anterior à vigência da regulamentação da SPA e da exclusividade de atividade por agentes operadores de apostas de quota fixa autorizados, com vigência a partir de 1/1/2025, conforme explicitado, e em momento anterior à coleta de dados pelo Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP), impossibilitando quaisquer análises pela SPA.

87. Contudo, a SPA registrou que entende que políticas públicas que conscientizem os cidadãos e que combatam as externalidades negativas geradas pelo mercado de apostas *online* seriam mais efetivas do que a proibição de participação de determinados grupos nesse mercado (peça 32, p.4).

88. Também foi realizada reunião *online* com representantes da SPA em 21/3/2025. Nesta reunião, a equipe da SPA destacou que questões metodológicas significativas dificultam a utilização dos dados apresentados no estudo do Bacen como base para orientar políticas públicas.

89. A primeira questão é a identificação dos agentes operadores de apostas. Na época da elaboração do estudo, não havia autorização formal para esses operadores, e não era possível saber ao certo quem eles eram ou como funcionavam. Não era possível afirmar com certeza se os valores foram transferidos para agentes operadores de apostas ou para operadores de jogos eletrônicos, por exemplo. Tal situação levanta dúvidas sobre como foi possível confirmar a identificação desses agentes e associá-los às atividades de apostas.

90. A segunda questão é a metodologia utilizada para o cálculo, que foi feita com base em CPFs, o que impede a identificação da origem dos recursos utilizados, bem como a relação direta com o orçamento familiar. Segundo a equipe da SPA, não há como determinar se os valores analisados eram provenientes do Bolsa Família ou de outras fontes privadas do beneficiário.

91. A SPA também ponderou que existem relatos de que grupos vulneráveis, como os beneficiários do programa, são frequentemente vítimas de fraudes, com contas bancárias abertas em seus nomes sem o seu conhecimento.

92. Assim, a conclusão da SPA é de que não existem garantias de que os recursos analisados no estudo sejam, de fato, oriundos do Bolsa Família ou que tenham sido utilizados para apostas. Essas incertezas metodológicas tornam o dado pouco confiável para servir como base orientadora de políticas públicas. Seriam necessários maiores aprofundamentos na análise e maior rigor metodológico para garantir que as informações sejam precisas e que possam ser utilizadas de forma efetiva no desenvolvimento de ações governamentais.

93. Por fim, a SPA destacou que apenas a partir de janeiro de 2025, com o início formal da regulação do mercado, se tornou possível obter um retrato mais fiel do comportamento dos apostadores e dos agentes operadores. Contudo, considerou que apenas três meses de funcionamento do mercado regulado ainda dificultam a medição com precisão do impacto das apostas nos recursos dos beneficiários de programas sociais, sendo relevante aguardar períodos maiores para possibilitar conclusões precisas.

94. Já o IPEA informou, por meio do Ofício 1211-2024-AUDIN-IPEA (peça 31), que não possui estudos, dados ou informações sobre o nível de comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas *online*, e que a eventual realização de estudos depende da publicação da POF 2024-2025, pelo IBGE, com os dados sobre os gastos das famílias com apostas *online*.

95. Quanto à nota do Bacen, o IPEA destacou que não é possível tecer maiores comentários, tendo em vista a escassez de informações na Nota. O Instituto destacou que o resultado de qualquer trabalho nesse sentido deveria ser reproduzível, o que é impossível neste caso, devido ao sigilo que protege as transações bancárias.

96. O IPEA analisou ainda que a mediana de R\$ 100 e a média de R\$ 600 indicam uma distribuição bastante assimétrica, com valores extremos além da renda dos beneficiários do Bolsa Família. Ponderou ainda que seriam necessárias outras estatísticas da distribuição, como os valores em percentis selecionados ou a própria curva de percentis.

97. Além disso, o IPEA destacou que outras informações seriam necessárias para caracterizar eventual vício dos apostadores, como quando os apostadores param de apostar, se aceitam as perdas ou se incorrem em perdas ainda maiores buscando a recuperação de valores perdidos, o ritmo de jogo, entre outros.

98. Por fim, o IPEA destacou que a Nota Técnica do Bacen contribuiu para aumentar o preconceito contra beneficiários do Bolsa Família, que têm direito de gastar os valores recebidos como desejarem. O Instituto destacou que o vício em jogos deve ser combatido, mas que não existem estudos ou pesquisas que apontem evidências sólidas de que beneficiários do Bolsa Família são mais afetados do que outros segmentos da população.

99. Com vistas a aprofundar as respostas contidas no Ofício 1211-2024-AUDIN-IPEA, também foi realizada reunião *online* com representantes IPEA, no dia 21/3/2025. Nessa oportunidade, o representante do IPEA reiterou que necessita de evidências para tirar maiores conclusões sobre o assunto, mas que o conteúdo da nota técnica não permite maiores análises.

100. Destacou-se novamente que o Bolsa Família tem por diretriz o respeito à autonomia das famílias pobres, e deve superar práticas paternalistas. Uma vez que o dinheiro chega às mãos das famílias, cabe a elas decidirem como utilizá-lo. Eventuais regulamentações sobre como o dinheiro deve ser usado seria um retrocesso nas políticas sociais.

101. O representante do IPEA também destacou que a Nota dá a entender que os recursos são provenientes do Bolsa Família, contudo não é possível determinar se o dinheiro apostado tem origem no programa ou se é proveniente de outras rendas formais ou informais.

102. Ainda assim, mesmo adotando-se a premissa de que tais recursos teriam origem pública, por meio do programa Bolsa Família, refutou a ideia de que isso seria suficiente para justificar a tutela estatal. Conforme mencionou, desonerações fiscais concedidas a determinados setores da economia não ensejam questionamentos sobre como as empresas estão gastando o dinheiro que seria destinado à tributação.

103. Quanto ao resultado da Nota, apontou que as poucas informações divulgadas – cinco milhões de pessoas apostaram 3 bilhões de reais – são insuficientes para quaisquer conclusões. As apostas podem ter uma distribuição desigual, com muitas pessoas apostando valores baixos e poucas apostando valores altos. Conforme será analisado no capítulo 4, a análise da equipe de auditoria sobre os dados solicitados ao Bacen reforça a percepção do entrevistado.

104. Além disso, também é necessário considerar os retornos das apostas, já que os jogos *online* são estruturados para oferecer pequenos ganhos iniciais, incentivando a continuidade das apostas. A maior parte dos apostadores tende a parar quando começa a perder dinheiro, mas há aqueles que persistem,

tentando recuperar perdas. Desse modo, um estudo sobre o impacto das apostas precisaria calcular o saldo líquido, considerando tanto os valores apostados quanto os ganhos.

105. Quanto às decisões relativas ao bloqueio de CPFs com o intuito de proibir beneficiários do Programa Bolsa Família de apostarem, destacou que elas podem ser contraproducentes, além de terem o potencial de gerar adaptações no mercado como, por exemplo, o surgimento de intermediários, não beneficiários do programa, que fariam as apostas – por um custo adicional – em nome dos apostadores beneficiários.

106. Por fim, o servidor do IPEA informou que o órgão não detectou, em seus indicadores, impactos relevantes que possam ser atribuídos às *bets*. Em algumas variáveis, como fome e pobreza, os indicadores ou permaneceram estáveis ou até apresentaram melhora em certa medida durante o período de aumento das apostas. Embora isso não constitua uma análise de impacto, serve como um indicativo de que as apostas *online* não estão gerando crises sociais significativas.

107. Especificamente, em relação à fome, os dados captados em 2023 mostraram uma redução, e o público do Cadastro Único permaneceu relativamente estável. Já para 2024, ainda não há dados disponíveis para confirmar tendências. No caso da pobreza, os dados de 2023 também indicaram queda, mas os números de 2024 ainda não foram divulgados.

108. Por fim, concluiu que, se as apostas *online* estivessem causando relevantes impactos sociais, seria esperado que isso se refletisse na demanda por serviços de assistência social nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ou nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). As famílias procurariam esses locais em busca de atendimento especializado para lidar com as consequências desse comportamento. No entanto, não há evidências de que isso esteja acontecendo de forma significativa.

109. Já o MDS encaminhou manifestação da Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (RFBC) contida no Ofício 274/2024/SE/DARE/CGA (peça 33). A RFBC relatou preocupação com o conteúdo da Nota do Bacen e, diante da relevância do tema, convocou reunião extraordinária em 30/9/2024.

110. Essa reunião reforçou a primeira diretriz da Rede Federal, que é a não criminalização da pobreza. Foram apontados problemas na regulamentação do mercado de apostas eletrônicas e a necessidade de ampliação do debate para além dos públicos beneficiários de programas de transferência de renda.

111. A Rede destacou que o PBF busca aumentar a autonomia das famílias, e que qualquer tentativa de tutela em relação aos seus gastos prejudica esse objetivo. Além disso, a Rede considerou que a Nota do Bacen possui limitações formais e não é suficiente para abordar o tema em toda a sua complexidade.

112. A RFBC considerou que não foram apresentados os dados metodológicos que levaram às estimativas e às conclusões do estudo.

113. Assim, a RFBC oficiou o Bacen para melhor compreender a metodologia do estudo, e foi informada que a metodologia empregada não diferenciou a origem dos recursos – se privados ou provenientes do PBF – tendo apenas cruzado CPFs de apostadores e de beneficiários cadastrados.

114. Foram discutidos com o Ministério da Saúde assuntos de saúde mental e de vícios em jogos. Com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e o MEC foram avaliados o impacto dos jogos *online* sobre crianças e adolescentes e para debater sobre propostas de educação financeira, principalmente para públicos em vulnerabilidade.

115. Ainda, o Ministério da Justiça (MJ) foi questionado sobre propagandas enganosas e abusivas, e a Polícia Federal (PF) foi questionada quanto a possíveis crimes cometidos por meio de *bets* e eventual uso de dados de beneficiários do PBF para crimes e fraudes dessa natureza. Os resultados dessas

discussões serão discutidos o capítulo 4 deste Relatório (peça 33, p. 3 e 4).

116. Reunião *online* com representantes do MDS foi realizada em 14/3/2025 para colher maiores informações sobre tema. O MDS voltou a destacar que os debates sobre a possibilidade de tutelar os beneficiários do programa não encontra amparo na legislação vigente.

117. Além disso, destacou que os outros ministérios envolvidos na temática não possuíam informações prévias sobre o tema. A informação inicial para todos os ministérios veio exclusivamente do estudo do Bacen. O Ministério da Saúde, por exemplo, não detectou alertas oriundos do Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, os ministérios ainda estão verificando nos seus sistemas se de fato existem alterações sociais causadas pelas apostas *online*.

118. O MDS também destacou que o sistema de assistência social, devido à vulnerabilidade da população atendida, é extremamente sensível a qualquer tipo de variação. Quando há mudanças ou intercorrências, os gestores municipais informam rapidamente, e a resposta do sistema é quase imediata.

119. Um exemplo disso são os episódios de *fake news* que ocorreram em 2023, como rumores de suspensão de pagamentos ou a criação de um 13º salário para o Bolsa Família. Essas mensagens geraram perturbações no sistema, levando a população a buscar os CRAS fisicamente, o que resultou em uma mobilização rápida e perceptível.

120. Assim, na Assistência Social, qualquer variação provoca uma resposta imediata, com alertas rápidos vindos dos municípios, estados e do Conselho de Assistência Social, que inclui usuários do sistema. No entanto, no caso das apostas, não houve nenhum alerta.

121. O MDS citou precedentes de situações similares, como o caso de 2019, quando surgiram rumores de que beneficiários do Bolsa Família possuíam muitos carros. Na ocasião, foi realizada uma verificação junto ao Denatran, cruzando os dados dos RENAVAMs com os CPFs dos beneficiários. Apesar de encontrar vários registros, todos os casos foram identificados como uso indevido dos CPFs dos beneficiários por parte de terceiros, sem comprovação de irregularidades.

122. Além dos possíveis alertas gerados por estados, municípios e conselhos, o Programa Bolsa Família utiliza diversos indicadores para monitorar sua viabilidade, destacando-se as condicionalidades do programa.

123. A frequência escolar, por exemplo, é um indicador que, quando estável, reflete a também a estabilidade do programa. Outros sinais incluem a cobertura vacinal e o acompanhamento médico de gestantes, que são monitorados com base nos dados recebidos. Também são monitorados possíveis aumentos no número de pedidos de inclusão no programa, especialmente na categoria de beneficiários unipessoais, que são indivíduos em situação de vulnerabilidade que vivem sozinhos.

124. Além disso, o programa está integrando seus sistemas com os sistemas de outros ministérios, como o CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), que permite cruzar dados sobre emprego formal. Assim, se há um aumento no emprego formal, espera-se que isso se reflita na redução de beneficiários. Da mesma forma, se o cenário macroeconômico é estável, mas há um aumento na entrada de beneficiários, o MDS atua na investigação de possíveis causas.

125. Contudo, apesar dos valores noticiados pelo Bacen, as estatísticas do programa não apresentaram variações significativas, segundo os gestores do MDS. Desde março de 2023, os indicadores permanecem dentro do esperado, sem saltos ou anomalias, e o comportamento estatístico do público beneficiário está dentro do previsto.

126. Registra-se, entretanto, que o MDS não apresentou os indicadores relatados na reunião e nem os trabalhos que indicaram usos indevidos de CPFs, quando instados por meio dos Ofícios de Requisição 14 e 15/2024-AudBenefícios (peça 34, p. 9 e 11).

127. Assim, o MDS ponderou que são necessários maiores estudos para determinar se os dados apresentados pelo Bacen estão equivocados ou se são necessários ajustes ao programa para garantir que seus objetivos não sejam afetados.

128. O próximo capítulo apresentará a análise, por parte da equipe de auditoria, sobre as premissas, metodologia e limitações da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRe, além de apresentar as conclusões de estudos internacionais sobre o tema.

3 – EXISTEM EVIDÊNCIAS DE QUE A RENDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF ESTÁ SENDO COMPROMETIDA COM APOSTAS *ONLINE*?

129. No âmbito de avaliação de políticas públicas, é preciso garantir que os objetivos do Programa Bolsa Família sejam alcançados sem que fatores externos desviam ou comprometam sua função social. A análise desse fenômeno pode fornecer subsídios para aprimorar estratégias de acompanhamento e intervenção, garantindo que o benefício cumpra seu propósito de proteção social e emancipação das famílias em situação de vulnerabilidade.

130. Assim, é fundamental apurar se há evidências do comprometimento substancial da renda das famílias beneficiárias com apostas *online* e se isso representa um risco crítico capaz de afetar os objetivos do programa.

3.1 – Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRe e suas limitações

131. As limitações de um estudo são características do desenho inicial ou da metodologia que impactam ou influenciam a interpretação dos achados de uma pesquisa. Representam restrições que afetam a capacidade de generalizar os resultados, de descrever melhor suas aplicações na prática e/ou de avaliar a utilidade dos achados.

132. Essas limitações podem decorrer das escolhas feitas no desenho inicial do estudo, do método utilizado para estabelecer sua validade ou de desafios inesperados que surgiram ao longo da pesquisa.

133. A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRe foi publicada em setembro de 2024 e analisou o mercado de apostas *online* no Brasil e o perfil dos apostadores. Entretanto, apresenta algumas limitações que precisam ser consideradas para uma interpretação mais crítica de seus resultados, principalmente quanto aos achados sobre beneficiários do PBF.

134. Os dados apresentados indicam que cerca de **cinco milhões de pessoas** que pertencem a famílias beneficiárias **do Bolsa Família** enviaram **R\$ 3 bilhões** para sites de apostas nesse período, com uma mediana de **R\$ 100 por pessoa**. Esse montante representa 20% do orçamento do programa mensal e equivale a 17% dos cadastrados, considerando a base de beneficiários de dezembro de 2023.

135. Além disso, o estudo destacou que quatro milhões desses apostadores eram chefes de família, responsáveis diretamente pelo recebimento do benefício, e juntos transferiram R\$ 2 bilhões via PIX para agências de apostas no período.

136. Com isso, foi emitido o Ofício 000.085/2024 – AudBenefícios ao BCB para que detalhasse a metodologia empregada, sendo identificadas algumas limitações nos resultados a partir das informações apresentadas (peça 27).

137. A **primeira ressalva** é que o estudo deveria ter enfatizado não apenas o impacto bruto, mas também os efeitos líquidos, para não gerar interpretações enviesadas.

138. Como o próprio estudo mencionou no início, há uma estimativa de que 15% do apostado seja retido pelas empresas, enquanto 85% são novamente distribuídos aos ganhadores a título de prêmio, na população em geral. Há ainda que se considerar que parte do valor retorna aos cofres públicos por meio de impostos pagos.

139. Ademais, a partir da base do Cadastro Único de dezembro de 2023, o estudo utilizou CPFs vinculados a famílias beneficiárias do PBF e os utilizou para filtrar transações PIX realizadas em agosto de 2024 para uma lista de CNPJs identificados, agregando posteriormente os volumes transferidos (peça 27, p. 5-6, parágrafos 13 a 15).

140. A partir dessa metodologia descrita pelo BCB, é possível observar que não houve distinção entre recursos privados e recursos recebidos do PBF, configurando a **segunda e principal ressalva**: superestimação do volume de recursos do PBF transferido ao mercado de apostas por quota fixa, pela impossibilidade de inferir o nexo de causalidade entre esses recursos públicos recebidos e a aplicação

nas *bets*.

141. Devido à importância, oportuno transcrever os esclarecimentos apresentados pela CEF, agente operador e pagador do programa, sobre a movimentação da conta bancária dos beneficiários (peça 22):

7.2 Cabe ressaltar que 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 BACEN, sendo que eventual adequação ensejaria necessidade de adequações do ponto de vista regulatório e operacional, podendo não atender aos objetivos propostos.

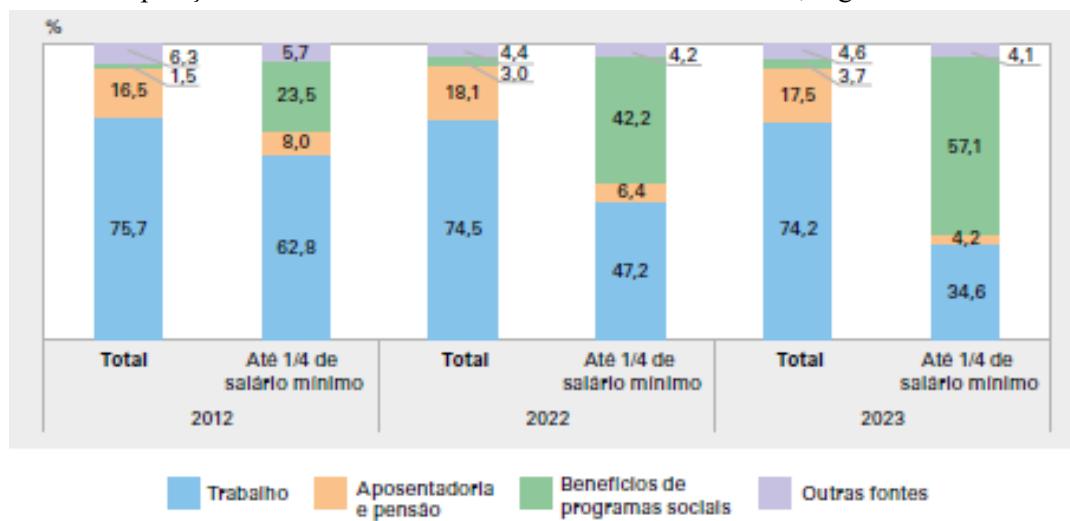
8. Ressaltamos que, em especial, no Programa Bolsa Família, o valor do benefício é composto por parcelas destinadas a cada integrante do grupo familiar, 55 milhões de beneficiários, sendo o pagamento efetivado de forma unificada para o responsável familiar e titular da conta bancária, no qual a ação atingiria exclusivamente os 20 milhões de CPFs, não abrangendo os demais 35 milhões de beneficiários do programa.

8.1 Cumpre esclarecer que o modelo de pagamentos do Programa Bolsa Família prevê a modalidade de pagamento por crédito em conta que atende a, aproximadamente, 98% dos créditos de benefícios realizados e, nos casos em que não seja possível o pagamento em conta bancária, os recursos do programa social são disponibilizados em plataforma específica, chamada Plataforma Social, que atende cerca de 2% do público restante, possibilitando somente o saque integral dos recursos em espécie, nos canais de atendimento CAIXA, modalidade que não permite rastreio ou aplicação de restrição de utilização.

142. Assim, diante da ausência de conta específica e da própria fungibilidade do dinheiro, além de limitações de ordem legal e operacional, não há mecanismos para microgerenciar os gastos dos beneficiários de forma identificar a natureza dos recursos transferidos às *bets* (se oriundos do PBF ou de rendas próprias dos beneficiários).

143. Para dimensionar o possível impacto da limitação imposta, dados de 2023 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, do IBGE, revelam que entre os domicílios com rendimento domiciliar per capita de até ¼ do salário mínimo, os benefícios de programas sociais representaram 57,1% da renda total, em média.

Figura 4 - Composição do rendimento familiar na classe de baixa renda, segundo a PNAD Contínua



Citado em (apud): Síntese de Indicadores Sociais - uma análise das condições de vida da população brasileira: 2024/IBGE (peça 35, p. 40).

144. Tomando-se esse percentual como referência (57,1%) e aplicando-o ao volume total estimado no estudo, chega-se a um valor aproximado de R\$ 1,8 bilhão associado a recursos oriundos de

programas sociais. Caso se considere apenas o montante recebido pelos responsáveis familiares, essa estimativa cai para R\$ 1,14 bilhão. Ainda assim, trata-se de um limite teórico máximo, uma vez que é pouco provável que os beneficiários direcionem integralmente os valores recebidos pelo PBF à prática de apostas.

145. Ademais, a **terceira ressalva** é que não houve limpeza e tratamento dos dados para excluir outliers (valores discrepantes) ou somas que ultrapassassem o benefício médio mensal de R\$ 682,16 por família em agosto de 2024 (peça 27, p. 7, parágrafos 19 e 20).

146. Isso é importante para minimizar os efeitos de recursos privados no estudo e o risco do uso indevido de alguns CPFs de beneficiários por pessoas interpostas (“laranjas”).

147. Conforme dados apresentados pelo Bacen, 19,2% de pessoas integrantes de famílias beneficiárias do programa transferiram mais que R\$ 600,00 no mês de agosto e isso representou 84,2% de todo o montante, **evidenciando o impacto de recursos privados** no estudo:

Tabela 3 - Distribuição dos valores transferidos por indivíduos do PBF, em agosto de 2024, segundo BCB

Faixa de valor transferido por indivíduo	Quantidade de indivíduos	Frequência acumulada indivíduos	Valor transferido por faixa (R\$)	Frequência acumulada valores
1 Até R\$ 100,00	2.566.861	50,9%	85.285.047,90	2,7%
2 Entre R\$ 100,01 e R\$ 300,00	970.583	70,1%	179.749.394,97	8,4%
3 Entre R\$ 300,01 e R\$ 600,00	541.578	80,8%	234.584.959,08	15,8%
4 Entre R\$ 600,01 e R\$ 1.200,00	421.725	89,2%	359.895.658,18	27,1%
5 Entre R\$ 1.200,01 e R\$ 2.400,00	278.153	94,7%	468.694.489,03	41,9%
6 Entre R\$ 2.400,01 e R\$ 4.800,00	155.234	97,8%	517.005.453,77	58,2%
7 Entre R\$ 4.800,01 e R\$ 12.000,00	84.773	99,5%	606.425.629,65	77,3%
8 Entre R\$ 12.000,01 e R\$ 2.000.000,00	27.662	100,0%	719.287.691,08	100,0%
Total	5.046.569		3.170.928.323,66	

Fonte: p. 8 da peça 27.

148. Para estimar essa limitação, consideramos a quantidade de indivíduos e o benefício médio por pessoa (que compõe uma família) no programa, de R\$ 258,82, extraído do VisData do MDS. Sob essa ótica, os valores transferidos do PBF seriam reduzidos para R\$ 1,3 bilhão ou R\$ 1,03 bilhão, se considerados somente os responsáveis familiares (aproximadamente 4 milhões de pessoas no estudo). Da mesma forma, isso seria o teto máximo, porém pouco factível na prática.

149. A **quarta ressalva** é que o estudo comparou os beneficiários do Bolsa Família com base nos registros de dezembro de 2023, enquanto os dados sobre apostas são de agosto de 2024. No entanto, a população do programa é altamente dinâmica, com variações frequentes na composição e na renda das famílias.

150. O uso de bases com o mesmo recorte temporal minimizaria essas distorções. Conforme item 4.2 – Análise da população do estudo, a diferença entre os períodos analisados levou à inclusão de várias famílias que já haviam saído do programa no momento das transferências, o que pode ter provocado a presença de ainda mais *outliers*.

151. A **quinta ressalva** é que não houve uma comparação direta com a população geral. Essa abordagem limita a compreensão do fenômeno ao isolar um grupo específico sem oferecer um referencial mais amplo.

152. Sem essa comparação, não é possível determinar se o comportamento de apostas entre os beneficiários do programa é desproporcional em relação a outros segmentos da sociedade ou se reflete um padrão observado de maneira generalizada.

153. Assim, não há dados para avaliar se o percentual de apostadores do PBF é maior ou menor ao de outros grupos socioeconômicos; se o ticket médio difere de forma estaticamente significativa desses outros grupos; ou se o impacto das apostas sobre a renda disponível é mais severo entre beneficiários

do PBF.

154. A **sexta ressalva** é que não há capítulo destinado à abordagem e metodologia empregada. Não há explicação detalhada sobre os métodos utilizados para coletar, selecionar, processar e analisar os dados, o que compromete a transparência, confiabilidade e a reproduzibilidade da pesquisa.

155. Neste sentido, não há informações sobre a fonte dos dados; uma eventual disponibilidade dos microdados anonimizados (preservando o sigilo); o método para agregação e cruzamento dos dados; os procedimentos de tratamento e limpeza de dados (como foram tratadas inconsistências e *outliers*); os critérios de seleção, filtros e exclusões das transações (como foi determinado que uma transferência via PIX estava relacionada a apostas e aos recursos do PBF); bem como as eventuais limitações enfrentadas.

156. Ademais, uma das dificuldades enfrentadas, à época, foi a identificação das empresas que operavam no mercado de apostas, já que, somente a partir de 2025, passou a vigorar a norma que condicionou o funcionamento delas à prévia autorização do Ministério da Fazenda (art. 24 da Portaria SPA/MF 827/2024).

157. Na oportunidade, muitas empresas do setor não estavam classificadas no CNAE apropriado (CNAE 9200-3/99), dificultando a identificação precisa dos operadores de apostas *online*. Fora isso, outra barreira é que muitas transações entre apostador e *bets* eram intermediadas por *fintechs* de pagamentos, dificultando a rastreabilidade dos CNPJs destinatários e a presunção da natureza das transações (peça 27, p. 3-13, parágrafos 2 a 12; e 22 a 24).

158. Com isso, a **sétima ressalva** é que há o risco de que pagamentos destinados a outros bens ou serviços tenham sido indevidamente categorizados como apostas *online*, a partir da inclusão de empresas de outros setores, e isso não foi estimado pelo BCB em termos de probabilidade e impacto nos resultados do estudo.

159. Portanto, desses R\$ 3 bilhões transferidos por integrantes de famílias do PBF no mês de agosto (R\$ 2 bi por responsáveis familiares que recebem os recursos), a interpretação dos resultados deve levar em conta que:

a) Há estimativa, para a população em geral, de que 15% seja o valor retido pelas agências de apostas, sendo 85% redistribuído aos apostadores por meio dos prêmios pagos e aos cofres públicos pelos impostos pagos;

b) Do montante transferido, não é possível inferir o que é recurso do PBF e recurso privado dos beneficiários, pela ausência de conta específica. Ademais, não houve tratamento dos dados para excluir *outliers* (valores discrepantes) ou somas que ultrapassassem o benefício médio mensal de R\$ 682,16 por família (agosto de 2024);

c) Essas limitações comprometem a precisão da estimativa do valor oriundo exclusivamente do Programa, que pode se situar entre R\$ 1,3 e 1,8 bilhões no total, ou entre R\$ 1,03 e 1,14 bilhões quando considerados apenas os responsáveis familiares. Ainda assim, devem ser interpretados como um teto máximo teórico, uma vez que é altamente improvável que a totalidade dos recursos transferidos pelo PBF seja direcionada à atividade de apostas por parte dos beneficiários;

d) Não houve comparação do comportamento dos beneficiários do PBF com a população geral, impossibilitando avaliar se a incidência e o volume médio das apostas nesse grupo são superiores, inferiores ou semelhantes aos de outros segmentos socioeconômicos;

e) Não há estimativa de probabilidade e impacto nos riscos de defasagem temporal dos dados do Cadastro Único; de erro na identificação das empresas de apostas destinatárias e de uso indevido de CPFs dos beneficiários por pessoas interpostas.

3.2 – Revisão de literatura – estudos sobre o jogo problemático e a pobreza

160. O jogo problemático se manifesta quando o ato de apostar deixa de ser uma atividade recreativa e passa a comprometer aspectos essenciais da vida do indivíduo. Caracteriza-se pela dificuldade em controlar a frequência e o valor das apostas, muitas vezes acompanhada por uma preocupação excessiva com o jogo, que acaba interferindo no trabalho, nos relacionamentos e até na saúde.

161. Um padrão comportamental entre jogadores problemáticos é a tentativa de recuperar perdas anteriores por meio de novas apostas, um ciclo que pode levar ao agravamento da situação financeira. Além disso, o envolvimento excessivo com o jogo frequentemente resulta na negligência de responsabilidades pessoais e financeiras, impactando não apenas o apostador, mas também aqueles ao seu redor.

162. Como abordado no tópico anterior, o estudo do Bacen apresenta limitações metodológicas sobre o quanto dos recursos transferidos pelo Programa Bolsa Família é direcionado às empresas de apostas *online*, assim como sobre a maior vulnerabilidade dessas famílias ao jogo problemático, se comparadas à população em geral.

163. Essas questões, juntamente com o grau de comprometimento do orçamento de famílias beneficiárias com as *bets* (situação problema), seriam passíveis de serem estimadas por meio dos microdados oficiais e atualizados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE.

164. A POF visa, principalmente, mensurar as estruturas de consumo das famílias e possibilita traçar um perfil das condições de vida da população a partir da análise de seus orçamentos domésticos.

165. A partir de uma amostra aleatória e estatisticamente representativa, as informações são obtidas diretamente nos domicílios particulares selecionados, por meio de entrevistas realizadas pelas Equipes Regionais do IBGE, junto aos seus moradores. No entanto, as últimas informações disponíveis são aquelas da POF 2017-2018, realizada entre 11/7/2017 e 9/7/2018.

166. À época, um dos questionários aplicados foi o “POF 4 - Questionário de Aquisição Individual”, que na temática “jogos e apostas”, perguntou aos entrevistados o valor gasto nos últimos sete dias com as seguintes modalidades: Mega Sena, Lotomania, Lotofácil, Quina, Loteca, Loteria Federal, Raspadinha, Tele Sena, Rifa, Bingo e Jogo do Bicho.

167. Importante ressaltar que a exploração privada do mercado de apostas por quota fixa (*bets*) só foi autorizada pela Lei 13.756, de 12/12/2018 e, portanto, seu impacto no consumo familiar não foi avaliado na pesquisa anterior. A POF 2024-2025 está em execução e irá abordar o tema.

168. Portanto, apenas com a disponibilização desses dados atualizados será possível uma análise mais aprofundada, permitindo a comparação dos padrões de consumo das famílias beneficiárias com os das não beneficiárias. Até lá, estudos análogos e projeções podem oferecer indícios sobre a relação entre vulnerabilidade socioeconômica e uma maior exposição aos riscos do jogo problemático com as *bets*.

169. Para referência, dados da POF 2017-2018 demonstram que jogos e apostas (em sua maioria loterias) representavam 0,27% das despesas de consumo total, com média mensal de R\$ 10,08 por família brasileira.

170. Para famílias com rendimento de até dois salários mínimos (R\$ 1.908,00 em 2018), 0,31% do consumo era destinado a jogos e apostas, o que representava R\$ 4,26 do gasto médio mensal. Já para aquelas com rendimento de mais de 25 salários mínimos (R\$ 23.850,00), o percentual médio mensal foi de 0,15%, representando R\$ 27,91.

Tabela 4 - Despesa média mensal familiar, por classes de rendimentos familiar, segundo os tipos de despesa de consumo - período 2017-2018

Tipos de despesa, número e tamanho médio das famílias	Despesas monetária e não monetária média mensal familiar (R\$)										
	Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar										
	Total	AV (%)	Até 1.908 (2)	AV (%)	Mais de 1.908 a 2.862	Mais de 2.862 a 5.724	Mais de 5.724 a 9.540	Mais de 9.540 a 14.310	Mais de 14.310 a 23.850	Mais de 23.850	AV (%)
Despesas de consumo	3 764,51		1 388,29		2 111,32	3 221,51	5 245,63	7 353,83	10 832,65	18 364,67	
Alimentação	658,23	17,5%	329,84	23,8%	449,21	634,41	872,68	1 143,83	1 478,68	2 105,91	11,5%
Habitação	1 377,14	36,6%	585,91	42,2%	859,96	1 203,17	1 792,13	2 562,49	3 761,14	6 312,01	34,4%
Vestuário	160,25	4,3%	63,46	4,6%	91,60	150,44	233,04	296,34	391,55	655,96	3,6%
Transporte	679,76	18,1%	142,23	10,2%	265,93	527,10	1 074,81	1 493,48	2 396,58	4 136,09	22,5%
Higiene e Cuidados Pessoais	136,82	3,6%	75,40	5,4%	101,49	141,77	192,28	212,24	242,96	288,29	1,6%
Assistência a saúde	302,06	8,0%	88,66	6,4%	164,99	240,84	426,90	670,10	968,07	1 563,41	8,5%
Educação	175,60	4,7%	29,02	2,1%	56,22	115,75	261,01	413,40	682,69	1 418,41	7,7%
Recreação e cultura	96,16	2,6%	25,79	1,9%	40,75	72,08	139,05	206,88	324,49	642,21	3,5%
Fumo	17,40	0,5%	10,37	0,7%	14,08	19,47	22,30	22,88	30,44	25,08	0,1%
Serviços pessoais	48,55	1,3%	14,42	1,0%	24,02	42,51	72,31	103,59	142,85	231,20	1,3%
Despesas diversas	112,53	3,0%	23,19	1,7%	43,06	73,97	159,11	228,60	413,20	986,10	5,4%
Jogos e apostas	10,08	0,27%	4,26	0,31%	5,88	9,80	15,18	16,80	29,36	27,91	0,15%
Comunicação	2,41	0,06%	0,74	0,05%	1,13	1,99	3,58	5,46	8,44	10,56	0,06%
Cerimônias e festas	16,20	0,43%	2,52	0,18%	4,19	9,17	22,72	48,32	60,88	144,31	0,79%
Serviços profissionais	34,79	0,92%	6,08	0,44%	13,34	20,60	50,34	62,38	109,75	385,22	2,10%
Imóveis de uso ocasional	24,94	0,66%	2,89	0,21%	5,78	11,93	31,38	44,12	123,68	313,38	1,71%
Outras	24,11	0,64%	6,71	0,48%	12,75	20,48	35,92	51,51	81,08	104,72	0,57%
Número de famílias	69 017 704		16 737 438		13 079 821	21 099 497	9 509 008	4 256 727	2 629 450	1 705 764	
Tamanho médio da família (pessoas)	3,00		2,72		2,83	3,16	3,27	3,15	3,06	3,07	

Obs.: O orçamento familiar pode ser destinado não só às despesas de consumo, mas às outras categorias de gastos, como prestações de imóveis e empréstimos (diminuição do passivo) ou investimentos (aumento do ativo).

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (Tabelas de Despesas 1.1.1). Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?edicao=25578&t=resultados>.

171. Com base na POF 2017-2018 e nas taxas de crescimento dos diferentes setores de consumo, um estudo realizado pela Strategy& - subsidiária da PwC (PricewaterhouseCoopers), uma das quatro maiores empresas de auditoria e consultoria do mercado privado – projetou para 2023 um aumento significativo nos gastos com apostas pelas famílias brasileiras, impactado pelas *bets* (peça 36).

172. Nacionalmente, a projeção no período foi para 0,73% de comprometimento do orçamento familiar. Segunda as estimativas da consultoria privada, a categoria de apostas passou a representar 38% de todo o valor gasto com lazer e cultura (ante aproximadamente 10% em 2018). Para as classes D/E, o aumento estimado foi ainda mais expressivo, com os gastos em apostas representando 1,38% do orçamento mensal.

173. Na mesma linha, o Santander adotou duas metodologias distintas para estimar esse impacto: uma baseada no saldo da Balança de Pagamentos e outra no próprio estudo do Bacen. Ambas adotaram a estimativa de um PIB de R\$ 11,5 trilhões para 2024 e a premissa de que aproximadamente 64% desse valor corresponde ao consumo das famílias.

174. Os resultados projetados apontaram que os apostadores gastaram entre R\$ 71,3 bilhões e R\$ 239,4 bilhões em sites de apostas *online* no Brasil em 2024, o que pode representar um impacto negativo de 0,6% a 2,1% no PIB, e 1,0 a 3,3% do consumo familiar (peça 37).

175. Considerando os prêmios potenciais pagos aos vencedores, o impacto líquido estimado varia de R\$ 25,7 bilhões a R\$ 35,9 bilhões, o que corresponderia a um impacto negativo de 0,2% a 0,3% no PIB, e 0,3% a 0,5% do consumo doméstico.

176. Como já mencionamos, os microdados atualizados da POF 2024-2025 trarão evidências adicionais, confirmando ou não, essas projeções sobre o impacto das *bets* no perfil de consumo das famílias brasileiras, entre elas as que recebem o PBF.

177. Ademais, os institutos de pesquisa têm avaliado o subgrupo de apostadores e observado que uma parcela significativa pertence às faixas de menor renda. Por exemplo, a avaliação realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado:

Figura 5 - Perfil de renda dos apostadores em 2024, segundo o DataSenado



Fonte: Instituto de Pesquisa DataSenado – coleta entre 5 e 26/6/2024 (peça 38, p. 24). Nota: Distribuição referente aos 12% da população que declararam ter gastado com apostas esportivas nos últimos trinta dias, por meio de aplicativos de bets ou sites de internet

178. No entanto, essa análise isolada pode levar a conclusões enviesadas se não considerarmos a distribuição geral da população. Isso significa que, ainda que a quantidade de apostadores de baixa renda seja alta, isso pode simplesmente refletir a estrutura social do país, e não necessariamente uma indicação de que tendem a apostar mais do que outros grupos.

179. Nesse sentido, segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, 9,3% da população brasileira em 2023, em torno de 20,0 milhões de pessoas, viviam com até o valor de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita mensal; ou 27,1%, aproximadamente 58,5 milhões de pessoas, com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita; ou 83,3%, aproximadamente 179,8 milhões de pessoas, com até dois salários mínimos per capita (peça 35, p. 48).

180. Até o presente momento, não se pode estimar, relativamente, que o estrato de beneficiários do PBF tende a realizar mais apostas *online* do que os estratos de outras classes sociais. Isso poderá ser analisado a partir de dados empíricos que, por exemplo, mostrem que X% das pessoas que recebem até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo apostam em plataformas *online*, enquanto Y% daqueles que ganham mais de cinco salários mínimos fazem o mesmo.

181. Embora não seja possível concluir que indivíduos de menor renda apostem mais frequentemente do que os de maior renda, os dados disponíveis — tanto da POF 2017-2018 quanto das projeções derivadas — indicam que, proporcionalmente, pessoas em situação de vulnerabilidade social comprometem parcela maior de seu orçamento com apostas, ainda que os valores absolutos dos gastos possam aumentar à medida que a renda familiar cresce.

182. O *Canadian Centre on Substance Use and Addiction* (CCSUA; peça 39) realizou uma análise de onze pesquisas longitudinais que coletaram dados sobre o gasto líquido com jogos de azar e indicadores de jogo problemático. O estudo concluiu que todos os tipos de danos associados aos jogos de azar aumentaram à medida que o percentual da renda mensal gasto em apostas (Gamble%) crescia.

183. Esses aumentos foram mais acentuados quando o Gamble% ultrapassava 1% da renda mensal. Com base nesses achados e no guia criado com recomendações para o jogo responsável, o CCSUA desenvolveu uma mensagem de saúde pública: "Não aposte mais de 1% da renda familiar bruta por mês".

184. Conforme ressalvou, essa correlação não evidencia uma relação causal, mas pode ser considerado como um fator de risco associado ao jogo irresponsável.

185. Por sua vez, em uma revisão sistemática de estudos de mais de 68 países, outros pesquisadores estimaram que 46,2% dos adultos e 17,9% dos adolescentes realizaram algum tipo de aposta no último ano, globalmente. Essa expansão tem sido suportada pelo uso intensivo das mídias sociais pelo mercado de apostas e a associação a patrocínios esportivos.

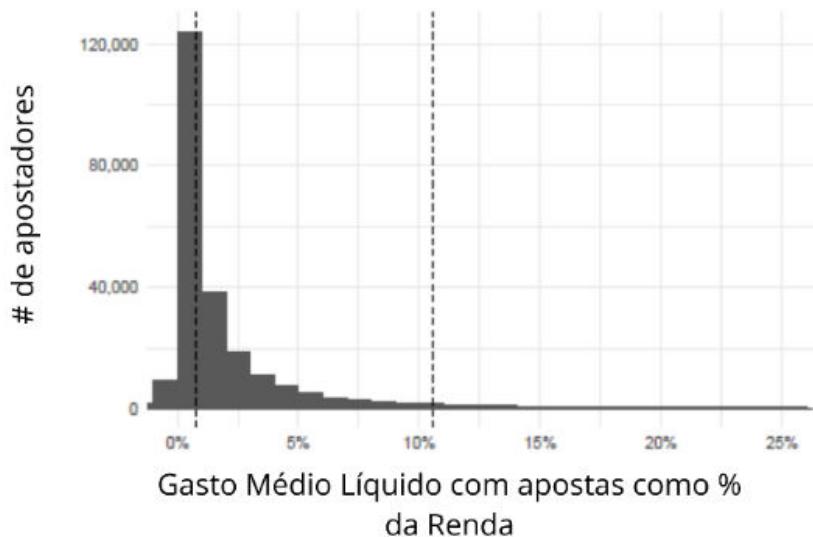
186. No mesmo estudo, estimaram que 5,5% das mulheres e 11,9% dos homens experimentam algum nível de risco relacionado aos jogos de azar; e 1,0% e 2,2% se envolvam com o jogo irresponsável, respectivamente (peça 40, p.5).

187. Esse estudo utiliza o termo *jogo irresponsável* para descrever indivíduos que apostam de maneira a sofrer múltiplos problemas de ordem pessoal, familiar, financeira e laboral, além de utilizar o termo *risco relacionado ao jogo irresponsável* para descrever aqueles que ficam no limiar do jogo irresponsável ou que, ocasionalmente, vivenciam pelo menos um dos sintomas comportamentais adversos, ou umas das consequências negativas de ordem social ou de saúde relacionadas ao jogo (peça 40, p.3).

188. Conforme a literatura (peça 41), diversos fatores de risco podem ser relacionados ao jogo irresponsável. O comportamento individual é variável e está sujeito a vieses cognitivos, emoções e influências sociais que interagem entre si, como sexo, problemas psicológicos, uso de substâncias, influência dos pares/meio, baixo desempenho acadêmico, condição socioeconômica, moradia em áreas socialmente vulneráveis etc.

189. Sob a ótica da intervenção pública, pesquisadores da Universidade da Califórnia em San Diego sugerem que o diagnóstico do problema pode ser pautado pela proporção ou quantidade de apostadores que excedam esse limiar de 1% do orçamento mensalmente (peça 42):

Figura 6 - Modelo de diagnóstico do comportamento de risco: Gasto médio com apostas como proporção da renda mensal



Fonte: <https://today.ucsd.edu/story/legalized-gambling-increases-irresponsible-betting-behavior-especially-among-low-income-populations>

190. Nesse estudo, a partir de 250.000 participantes americanos, concluiu-se que as taxas de jogo superiores a 10% da renda aumentam cerca de cinco vezes mais no estrato de pessoas com menor renda em comparação com aquelas de maiores recursos.

191. Segundo eles, esse percentual de 10% apresenta alto risco associado ao jogo irresponsável, principalmente na população vulnerável, que tende a ser mais afetada pelas consequências negativas desse comportamento, pela baixa capacidade financeira.

192. De forma semelhante, o Governo do Reino Unido, segmentando por quintis do Index of Multiple Deprivation (IMD) – índice oficial para classificar áreas geográficas com base em níveis de privação (pobreza e desigualdade) – observou uma diferença estatisticamente significativa na associação ao risco do jogo irresponsável, de 5,3% nas áreas mais vulneráveis para 3,0% nas menos vulneráveis (peça 43).

Tabela 5 - Prevalência de comportamentos de risco associados ao jogo por nível de vulnerabilidade socioeconômica

Categorias de risco	IMD 1 (mais vulneráveis) (%)	IMD 2 (%)	IMD 3 (%)	IMD 4 (%)	IMD 5 (menos vulneráveis) (%)
Sem problemas (incluindo aqueles que não participam de nenhuma atividade de apostas)	93.9	95.4	96.0	96.3	96.9
Jogador de baixo risco (pontuação PGSI de 1 a 2)	3.4	3.1	2.4	2.6	2.3
Jogador de risco moderado (pontuação PGSI de 3 a 7)	1.8	1.0	1.0	0.7	0.7
Jogador problemático (pontuação PGSI de 8 ou mais)	0.8	0.5	0.5	0.4	0.1
Jogadores em risco (pontuação PGSI de 1 a 7)	5.3	4.1	3.4	3.3	3.0

Obs.: PGSI - Problem Gambling Severity Index - ferramenta de avaliação utilizada para medir a gravidade do envolvimento de uma pessoa com jogos de azar. 1-2: apresentam baixo nível de problemas com apostas com poucos efeitos negativos identificados; 3-7: nível moderado de problemas relacionados; 8+: consequências negativas relevantes e possivelmente uma falta de controle sobre o comportamento.

Fonte: UK Health Security Agency, disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/gambling-related-harms-evidence-review>

193. Ademais, um maior índice de problemas relacionados a jogos e apostas também foi observado na população de baixa renda canadense, em pesquisa realizada pela *Canada's national statistical agency* (peça 44).

194. Conforme informações apresentadas, 71,5% dos canadenses de famílias de alta renda relataram ter jogado no ano anterior à entrevista, e 1,1% estavam em risco moderado a severo de problemas com jogos de azar. Já aqueles com menor renda familiar, 53,8% fizeram algum tipo de aposta, com 2,7% em risco moderado a severo de problemas com o jogo irresponsável.

195. Por todo o exposto, embora o comportamento de risco relacionado às apostas *online* não se restrinja a grupos de baixa renda – estando presente em diferentes estratos socioeconômicos –, a literatura especializada indica que indivíduos em situação de vulnerabilidade social tendem a apresentar maior propensão a comprometer uma parcela desproporcional da renda com jogos, estando também mais expostos às consequências adversas. Esses impactos, por sua vez, podem aprofundar ou prolongar a situação de pobreza, contribuindo para a formação de um ciclo vicioso.

3.3 – Conclusões e proposta de encaminhamento

196. A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE do Banco Central do Brasil (Bacen) indicou que aproximadamente cinco milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do PBF enviaram R\$ 3 bilhões para sites de apostas em agosto de 2024, valor que representaria uma parcela considerável do orçamento do programa e sugeriria um comprometimento substancial da renda dessas famílias com atividades de apostas.

197. No entanto, o estudo do Bacen apresenta limitações metodológicas que precisam ser consideradas. Não houve distinção entre recursos privados e recursos recebidos do PBF, o que pode ter levado a uma superestimação do volume de recursos do programa direcionados às apostas. Além disso,

a alta variabilidade dos valores apostados e a ausência de tratamento dos dados para excluir *outliers* comprometem a precisão das estimativas. A análise também destacou que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas (Figura 9), o que impacta na definição do comprometimento da renda total com apostas.

198. Estudos acadêmicos nacionais e internacionais destacam que, embora o comportamento de risco relacionado às apostas *online* não se restrinja a grupos de baixa renda, a literatura especializada indica que indivíduos em situação de vulnerabilidade social tendem a comprometer uma parcela desproporcional de sua renda com jogos, estando mais expostos às consequências adversas. Esses impactos podem aprofundar ou prolongar a situação de pobreza, contribuindo para a formação de um ciclo vicioso.

199. Portanto, é necessário um aprofundamento das análises e a consideração das limitações metodológicas para uma compreensão mais precisa do impacto dessas atividades sobre a renda das famílias beneficiárias.

200. Diante disso, convém informar aos atores envolvidos, bem como ao Congresso Nacional e outros interessados, que:

a) O estudo do Bacen, consubstanciado na Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRe, apresenta limitações metodológicas, como a falta de distinção entre recursos privados dos beneficiários e recursos recebidos do Programa Bolsa Família, o que pode ter levado a uma superestimação do volume de recursos do programa direcionados às apostas;

b) A alta variabilidade dos valores apostados e a ausência de tratamento dos dados para excluir outliers comprometem a precisão das estimativas realizadas na Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRe;

c) A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRe também ignorou que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas, o que impacta na definição do comprometimento da renda total com apostas;

d) Estudos acadêmicos nacionais e internacionais indicam que, embora o comportamento de risco relacionado às apostas *online* não se restrinja a grupos de baixa renda, indivíduos em situação de vulnerabilidade social tendem a comprometer uma parcela desproporcional de sua renda com jogos, estando mais expostos às consequências adversas, o que pode aprofundar ou prolongar a situação de pobreza.

4 – O NÍVEL DE COMPROMETIMENTO DA RENDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF COM APOSTAS *ONLINE* SEGUNDO O ESTUDO DO BACEN

201. A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRI do Bacen utilizou, como referência, dados de agosto de 2024 sobre as transferências para casas de apostas *online* e os beneficiários do Programa Bolsa Família de dezembro de 2023. Ressalta-se que, quando a Nota Técnica foi elaborada, existia a possibilidade de a transferência ser realizada para uma empresa intermediária e não ter relacionamento com *bets* diretamente, como já mencionado no relatório.

202. O Bacen disponibilizou, para o TCU, dados agregados das apostas *online* referentes a janeiro de 2025, após o avanço das regras normativas que possibilitaram o efetivo rastreamento das contas bancárias com CNPJ das empresas de apostas (peça 25). Esses dados foram divididos em dois grupos: beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) em dezembro de 2023 e não beneficiários (mas que estavam no registrados no CadÚnico em dezembro de 2023). Os dados foram agregados por família e indivíduos, levando-se em consideração dois níveis: Estados e Municípios. Para cada nível de agregação foram disponibilizadas as seguintes métricas absolutas e estatísticas:

- a) Total transferido em reais naquele Estado (ou Município);
- b) Quantidade de famílias (ou indivíduos) que realizaram transferência naquele Estado (ou Município);
- c) Média do valor transferido por família (ou indivíduo);
- d) Mediana do valor transferido por família (ou indivíduo);
- e) Moda do valor transferido por família (ou indivíduo);
- f) Desvio padrão do valor transferido por família (ou indivíduo);
- g) Quantidade total de famílias (ou indivíduos) beneficiárias que foram consideradas no estudo daquele Estado (ou Município);
- h) Transferência mínima realizada naquele Estado (ou Município);
- i) Transferência máxima realizada naquele Estado (ou Município);
- j) Percentis 10, 25, 75 e 90% para cada Estado (ou Município);
- k) Quantidade de famílias (ou indivíduos) nas faixas de *outliers* baixos ou altos em cada Estado (ou Município).

203. Além desses dados agregados, foram disponibilizadas as distribuições de quantidade de famílias (ou indivíduos) e o somatório de valores transferidos para cada faixa de apostas.

204. Para esta análise foram consideradas somente os dados de famílias beneficiárias do PBF. Também foram utilizados os níveis de Município ou Estado, conforme o objetivo do tópico a ser abordado.

4.1 – Análise da distribuição dos dados

205. Uma das premissas de estudos estatísticos é a utilização de medidas de distribuição adequada aos dados. Quando se trata de média e desvio padrão, assume-se que os dados possuem uma distribuição simétrica, ou seja, os dados estão distribuídos, à esquerda e à direita de um valor central, de forma equilibrada. Quanto maior a variabilidade dos dados, é indicado a maior agregação dos dados a fim de promover uma melhor representatividade da população.

206. Uma das formas de se calcular a variabilidade dos dados é a utilização do Coeficiente de Variação (CV), que é uma medida estatística relativa da dispersão de um conjunto de dados. Ela expressa o desvio padrão como uma fração ou porcentagem da média, permitindo avaliar a variabilidade dos dados independentemente da sua unidade de medida.

$$\text{Coeficiente de Variação (CV)} = \frac{\text{Desvio Padrão}}{\text{Média}} \times 100\%$$

207. Em estudos sobre políticas públicas e benefícios sociais, as bases de dados costumam apresentar elevada heterogeneidade, ou seja, uma distribuição não simétrica. Dessa forma, o CV é uma ferramenta útil para diagnosticar se a média de um indicador socioeconômico é uma medida representativa ou se é preferível recorrer a medidas de posição como a mediana ou percentis.

208. Baseando-se em boas práticas de análise econômica (Keller, 2017) e nas diretrizes metodológicas aplicadas em estudos de renda e pobreza (Kirkwood & Sterne, 2003), propõe-se faixas para a interpretação do CV:

Tabela 6 – Coeficiente de Variação e suas interpretações

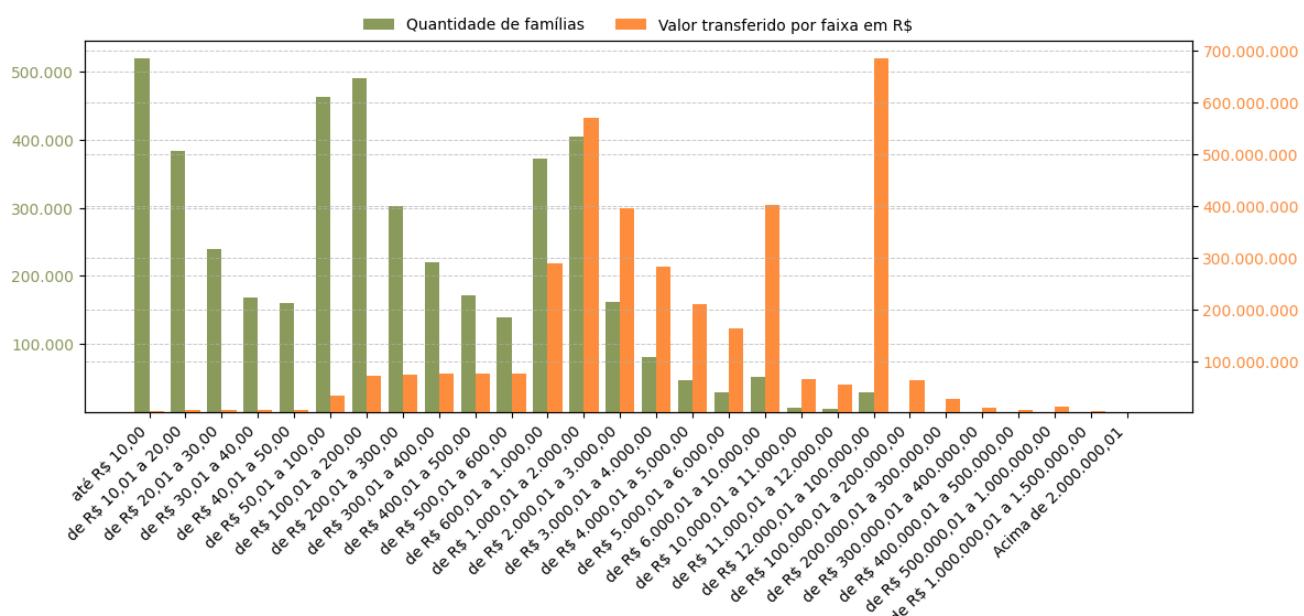
Coeficiente de Variação (CV)	Interpretação	Adoção da média como resumo central
Até 20%	Variabilidade muito baixa	Altamente recomendada.
20% – 40%	Variabilidade moderada	Aceitável, mas considerar mediana e percentis.
40% – 60%	Alta variabilidade	Precaução: complementar com percentis.
Acima de 60%	Variabilidade muito alta	Desaconselhável: priorizar mediana e percentis.

Fonte: Keller, G. (2017). *Statistics for Management and Economics*. Cengage Learning; Kirkwood, B. R., & Sterne, J. A. C. (2003). *Essential Medical Statistics*. Blackwell Science Ltd.

209. No caso dos dados das apostas *online* não é possível utilizar essas métricas por conta do altíssimo Coeficiente de Variação encontrado. Levando-se em consideração o nível Estadual, ou seja, o menos granular para aumento da representatividade da população, o CV varia de 330% a 677%. Com coeficientes tão altos, não é possível a utilização da média na análise dos dados.

210. Outro ponto a ser observado é a transferência de recursos para apostas *online* por família e a quantidade de famílias que realizaram tais transferências. O gráfico abaixo possui as duas métricas por faixa de valor.

Figura 7 – Distribuição de quantidade de família e valor transferido por faixa de apostas



Fonte: Elaboração própria

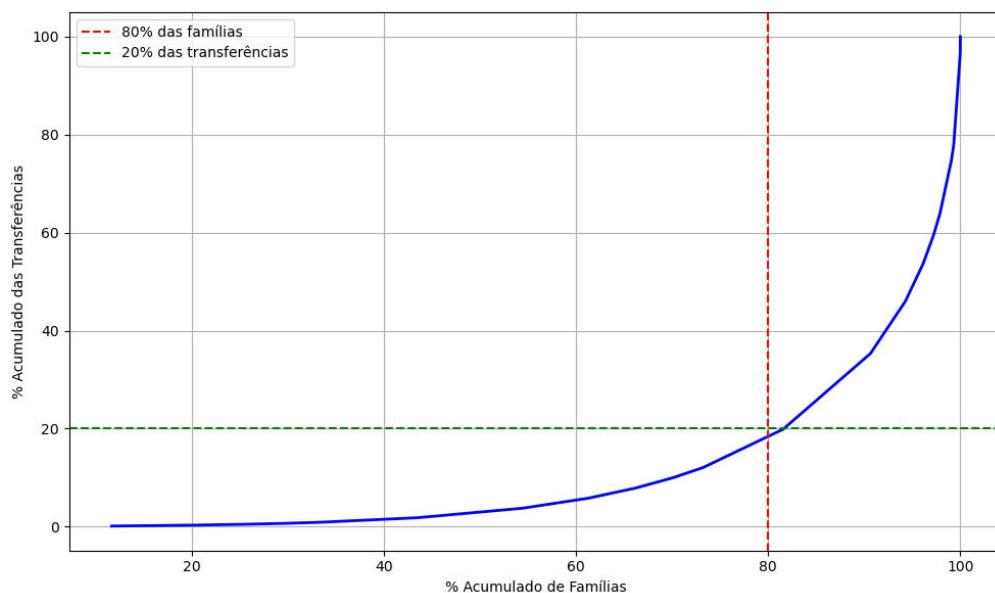
211. Pode-se constatar que a maioria das famílias que realizaram transferências estão em faixas de valores baixas, abaixo do valor médio do benefício recebido do Programa Bolsa Família de janeiro de

2025 (R\$ 673,91). Destacam-se as faixas de R\$ 600,00 de transferência, que não somam nem R\$ 100 milhões de reais naquele mês, e a quantidade de famílias caindo abruptamente em faixas acima de R\$ 2.000,00. Já a soma dos valores transferidos por faixa apresenta valores absolutos expressivos a partir da mesma faixa de R\$ 2.000,00.

212. Outro destaque é que o somatório das transferências de mais de 500 mil famílias tem valor semelhante à faixa de R\$ 1 milhão a R\$ 1,5 milhão, a qual possui somente 3 famílias que realizaram apostas.

213. Ainda para a análise da distribuição das transferências para casas de apostas *online*, foi calculado o somatório acumulado do valor das transferências e quantidade de famílias que realizaram tais transferências, conforme a faixa do valor da transferência por família. Utilizando-se esses totais acumulados, foi construído o gráfico com base no percentual acumulado da quantidade de famílias que realizaram transferências e o percentual do valor das transferências por faixa de valores.

Figura 8 – Curva ABC de quantidade de famílias vs. transferências



Fonte: Elaboração própria

214. O gráfico apresenta uma curva ABC clássica, que se assemelha à distribuição de Pareto. Observa-se que cerca de 80% das famílias são responsáveis por aproximadamente 20% dos valores transferidos, enquanto cerca de 20% das famílias são responsáveis por aproximadamente 80% do total de transferências para apostas *online*.

215. A expressiva heterogeneidade dos dados indica que o impacto das transferências *online*, que somaram R\$ 3,698 bilhões em janeiro de 2025, está concentrado em uma pequena parcela das famílias beneficiárias do PBF.

4.2 – Análise da população do estudo

216. Ao realizar o estudo, o Banco Central do Brasil utilizou a base de dados do PBF de dezembro de 2023 para apostas realizadas em janeiro de 2025. Um processo natural do programa é a inserção e retirada de famílias e/ou indivíduos com o passar do tempo.

217. Os dados disponibilizados, como já mencionado, são agregados em níveis de quantidade de indivíduos e famílias que realizaram transferências por Municípios e Estados. Ou seja, não foram disponibilizados dados individualizados. Por esse motivo, não foi possível, no âmbito deste levantamento, verificar se a família ou indivíduo ainda era beneficiária do programa na data de referência dos dados.

218. Ao apurar as quantidades de famílias beneficiárias utilizadas pelo estudo por município e as quantidades atuais (em janeiro de 2025), observou-se certa discrepância. Em 3.819 municípios foi constatado que o estudo considerou mais famílias beneficiárias que efetivamente receberam o benefício naquele mês, ou seja, nesses municípios podem ter tido famílias incluídas como beneficiárias e, portanto, responsáveis por transferências de altos valores, que nem sequer estavam mais no programa.

219. Considerando esses municípios, 1.018.116 famílias que foram incluídas no estudo, chegando a 93.602 em um único município, não eram mais beneficiárias do Bolsa Família em janeiro de 2025, mês em que foram apuradas as transferências. Essa questão pode ter gerado ainda mais *outliers* (valores que ficam muito distantes da maioria dos dados em um conjunto) no estudo, enviesando seu resultado.

4.3 – Análise da renda das famílias

220. O Programa Bolsa Família possui diversos requisitos e regras. Uma delas é que a família pode possuir renda própria de até R\$ 218,00 por pessoa. Com isso, o simples fato de uma família ter realizado transferências para apostas *online* não define que este recurso seja o mesmo repassado e originado pelo programa.

221. Conforme a autodeclaração de renda, constante no Cadastro Único, é possível obter o total de famílias que possuem rendimentos provenientes de outras fontes que não o PBF.

Figura 9 – Comparaçāo de famílias com e sem rendimentos declarados no Bolsa Família



Fonte: Elaboração própria

222. Em janeiro de 2025, um total de 20.323.000 famílias receberam o benefício do Bolsa Família. Desses, 17.056.535 declararam que possuíam algum tipo de renda, ou seja, 83,93% das famílias declararam que recebem valores de outras fontes, sejam elas outros benefícios, salários, trabalhos informais etc.

223. Ademais, o total transferido a beneficiários do Bolsa Família neste mês, pelo programa, é de R\$ 13.695.833.036,00 e o total de renda declarada pelos beneficiários foi de R\$ 13.730.341.974,00. Os

rendimentos complementares das famílias dobram o poder aquisitivo delas, tornando mais complexa a definição contábil de origem do valor transferido para apostas *online*.

4.4 – Análise do comprometimento da renda das famílias

224. Um dos principais tópicos de estudos, quando se trata de programas de transferência de renda e linha de vulnerabilidade, é o modo que os beneficiários utilizam esses recursos. Para isso, além das necessidades básicas, consideram-se os gastos não essenciais.

225. A Organização Mundial da Saúde (OMS), o Banco Mundial, a Fiocruz e o *Problem Gambling Severity Index* sugerem algumas faixas percentuais e os riscos de endividamento e comprometimento da renda, da utilização de recursos em gastos não essenciais em relação à renda de famílias com renda limitada.

Tabela 7 – Faixas de comprometimento de renda e riscos

Faixa	Riscos
0 - 1%	Situação de risco baixo
1 - 2%	Situação de risco médio
2 - 3%	Necessidades básicas comprometidas
3 - 4%	Início de endividamento
4 - 5%	Situação crítica, alto risco social

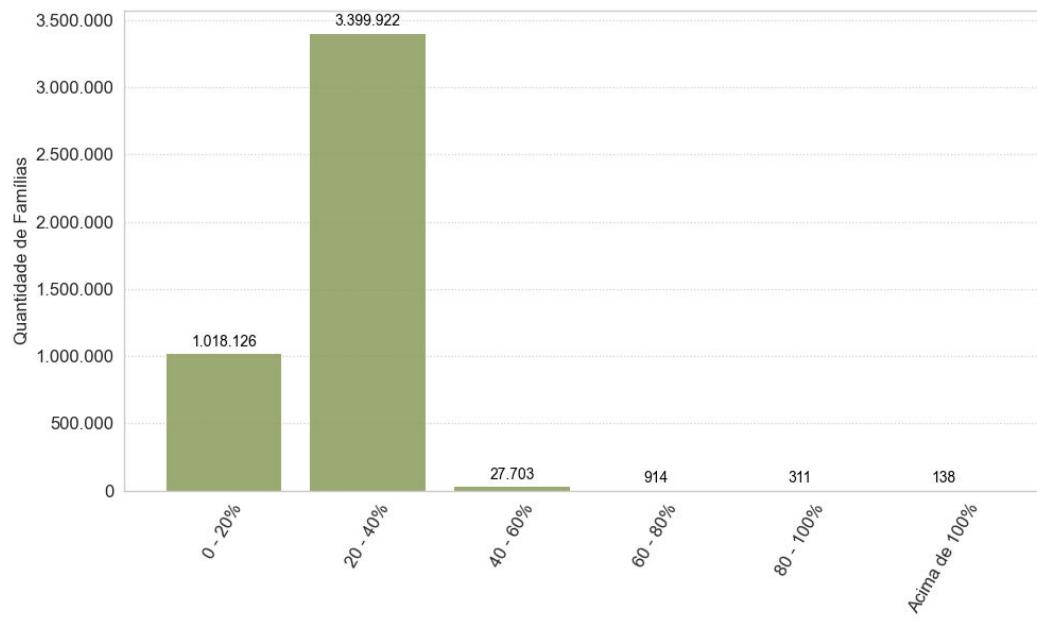
Fonte: World Health Organization (WHO), 2017. *Addressing the Social Determinants of Noncommunicable Diseases*; Banco Mundial, 2020. *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*; Canadian Problem Gambling Severity Index (PGSI), 2018; Fiocruz, 2021. *Padrões de Consumo e Vulnerabilidades Sociais*.

226. Para a análise dessa seção, foi calculado o percentual das transferências para casas de apostas *online* em relação aos rendimentos por família em cada Município. Como já exposto anteriormente, os dados disponibilizados, em sua forma agregada, possuem uma distribuição altamente heterogênea, não sendo possível a utilização da média como referência. Por esse motivo, todos os cálculos feitos foram baseados na mediana das transferências por Município. Ou seja, o percentual foi calculado da seguinte maneira:

$$\text{Comprometimento de Renda (\%)} = \frac{\text{Mediana das Transferências por Família}}{\text{Renda por Família}}$$

227. A primeira análise teve como “Renda por Família” a média de valores transferidos pelo Programa Bolsa Família por família beneficiária em cada Município.

Figura 10 – Faixas de comprometimento de renda considerando somente o benefício do Bolsa Família por valor total transferido (R\$)

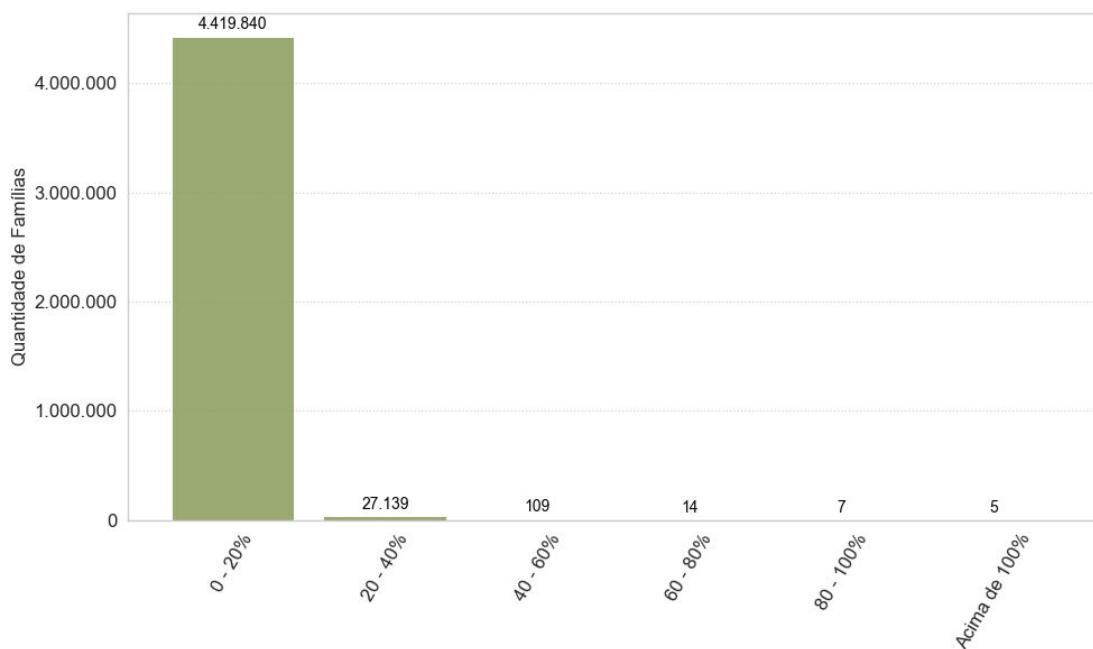


Fonte: Elaboração própria

228. Considerando que as famílias beneficiárias somente tinham, como fonte de renda, as transferências recebidas pelo programa, há um alto comprometimento da renda das famílias com esse tipo de dispêndio não essencial.

229. Porém, conforme elucidado anteriormente, mais de 83% das famílias possuem rendas complementares que dobram o seu poder aquisitivo. Ao levar em consideração essa renda extra, o comprometimento da renda é alterado.

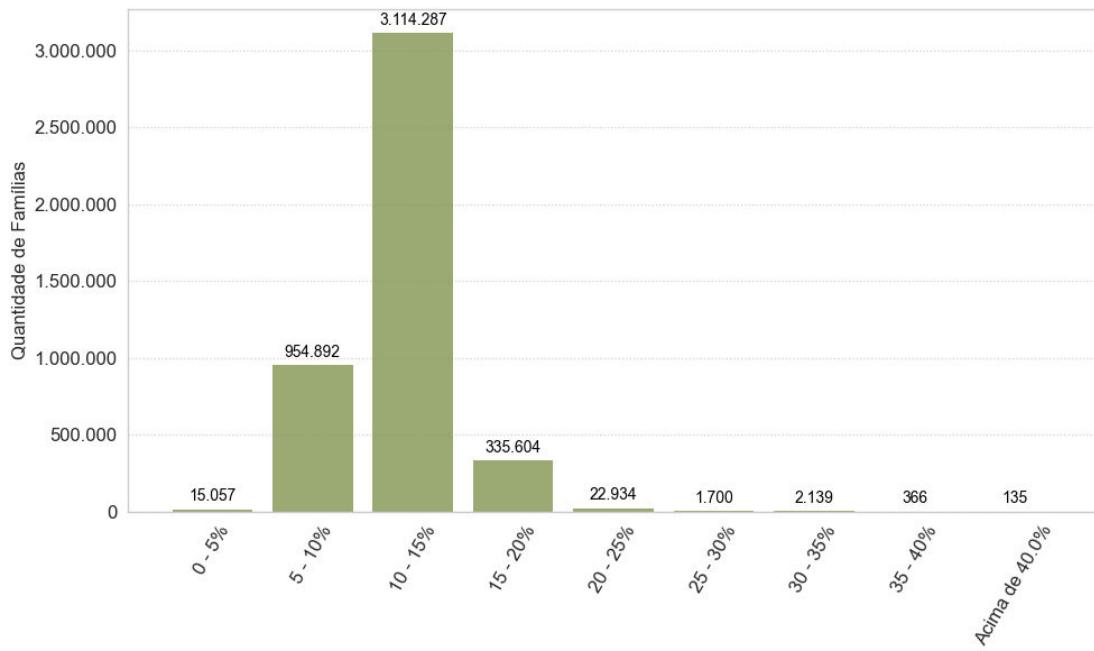
Figura 11 – Faixas de comprometimento de renda considerando a renda total por valor total transferido (R\$) – 0 a 100%



Fonte: Elaboração própria

230. Observa-se uma concentração significativa de famílias na faixa de comprometimento entre 0% e 20%, o que exige a redefinição da escala do gráfico para garantir melhor compreensão visual.

Figura 12 – Faixas de comprometimento de renda considerando a renda total por valor total transferido (R\$) – 0 a 40%



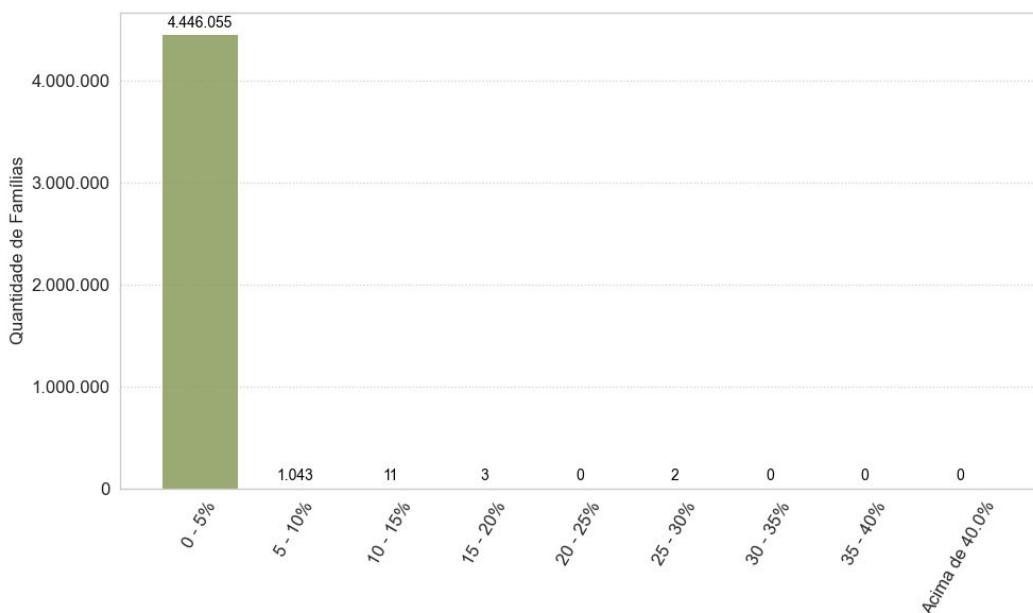
Fonte: Elaboração própria

231. Agora pode-se observar que a maioria das famílias que realizaram transferências para casas de apostas *online* encontram-se nas faixas entre 5 a 15% de comprometimento da sua renda familiar. Ainda números preocupantes tendo em vista as faixas estabelecidas nos estudos relatados.

232. Contudo, o Banco Central aponta que 85% dos valores apostados retornam para os ganhadores. Já a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), ligada ao Ministério da Fazenda, calcula que esse retorno está entre 93 e 94%, conforme o Presidente do Banco Central, Gabriel Galípolo, em seu depoimento na CPI das *Bets* (<https://www.youtube.com/watch?v=8XQwoj-c2Ns>, a partir do minuto 20).

233. Levando-se em consideração o relatório preliminar do Banco Central, ao estabelecer que 85% dos valores são retornados aos apostadores, o comprometimento das famílias beneficiárias é reduzido.

Figura 13 – Faixas de comprometimento de renda considerando a renda total e retorno de 85% da aposta por valor total transferido (R\$) – 0 a 40%

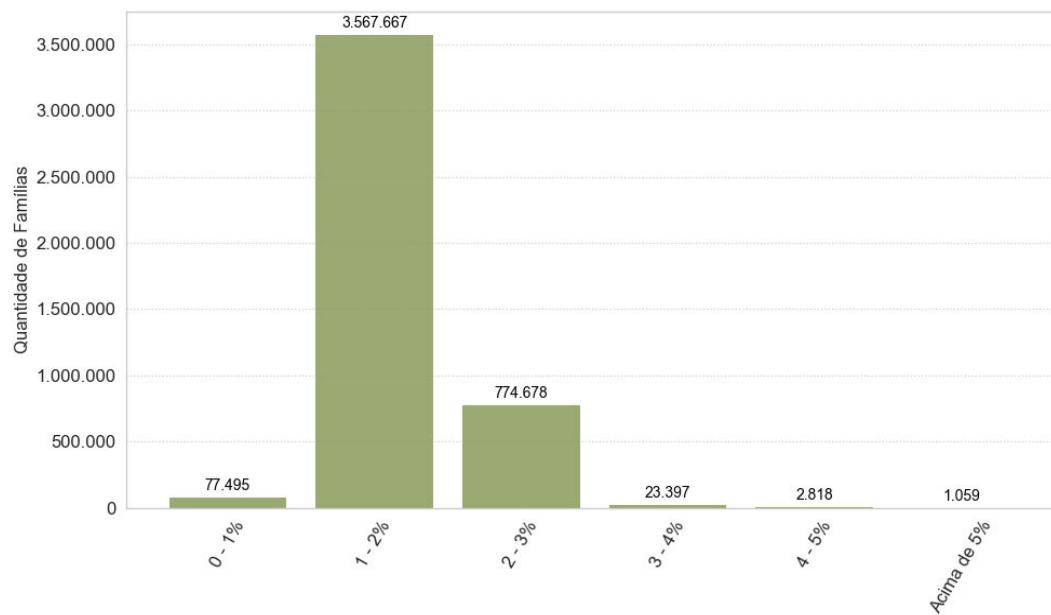


Fonte: Elaboração própria

234. Do mesmo modo que foi feito anteriormente, é necessária a alteração de escala para a melhor

visualização dos dados.

Figura 14 - Faixas de comprometimento de renda considerando a renda total e retorno de 85% da aposta por valor total transferido (R\$) – 0 a 5%



Fonte: Elaboração própria

235. A partir da Figura 14 pode-se observar que 3.645.162, ou 81,97%, das famílias que transferiram recursos para casas de apostas *online*, e adotando a premissa de que receberam o retorno de 85% dos valores apostados, comprometeram a sua renda entre 0 a 2%. Essas faixas de valores refletem riscos de situações baixas e médias, não impactando de forma efetiva na segurança financeira dessas famílias.

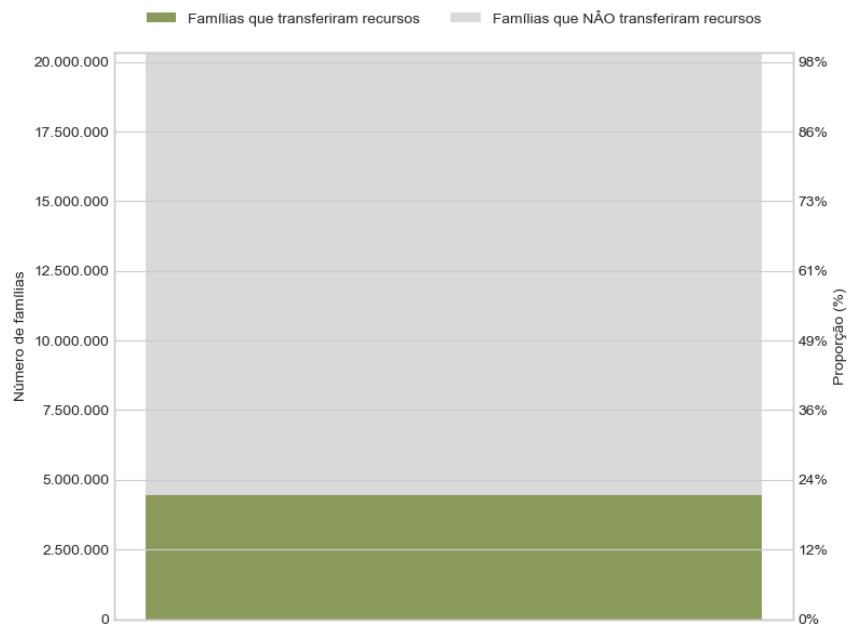
236. Nas **faixas mais preocupantes** e em relação aos dados do PBF de janeiro de 2025, temos **774.678** famílias (17,42% das famílias que realizaram transferências e 3,81% do total de famílias beneficiárias) **com comprometimento das necessidades básicas**, **23.397 famílias** (0,53% das famílias que realizaram transferências e 0,12% do total de famílias beneficiárias) em **início de endividamento**, **2.818 famílias** (0,06% das famílias que realizaram transferências e 0,01% do total de famílias beneficiárias) em **situação crítica e alto risco social**.

237. Cabe ressaltar que parte das famílias relacionadas à essas situações realizaram transferências de altíssimo valor, incompatíveis com a renda de beneficiários do PBF.

4.5 – Análise das transferências

238. Ao analisar a efetividade de um programa social e os impactos comportamentais negativos, deve-se levar em consideração a quantidade de famílias beneficiadas e aquelas impactadas por certo comportamento.

239. O Programa Bolsa Família atingiu, no mês de janeiro de 2025, 20.323.000 famílias. Conforme os dados disponibilizados pelo Banco Central, cerca de 21,88% das famílias, aproximadamente 4,44 milhões, realizaram transferências para casas de apostas *online*, se adotarmos como premissa de que todos os apostadores permaneceram no programa desde dezembro de 2023.

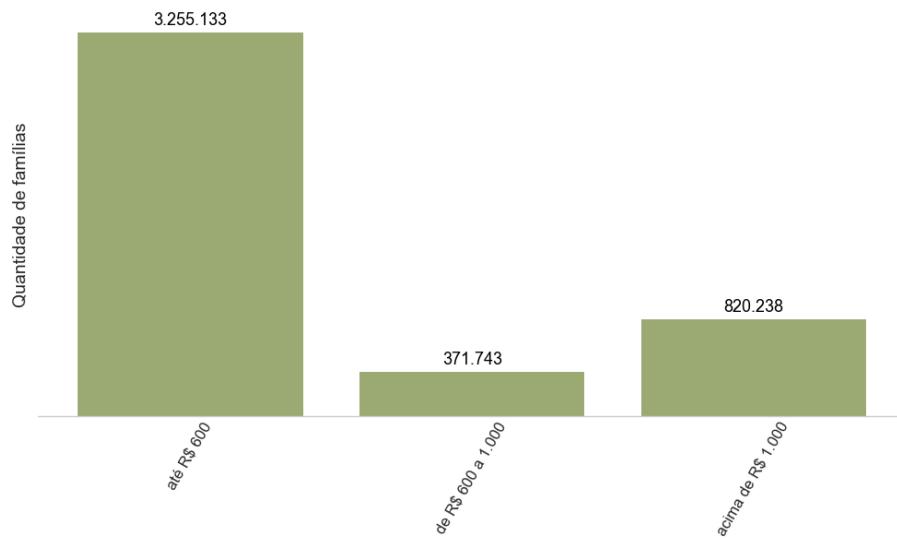
Figura 15 – Comparação entre famílias que transferiram ou não recursos


Fonte: Elaboração própria

240. Como já exposto anteriormente, 80% das famílias são responsáveis por 20% do total das transferências realizadas, ou seja, aproximadamente, apenas 889 mil famílias são responsáveis por 80% das transferências, o equivalente a R\$ 2.958.682.292.

241. Isso demonstra o pequeno impacto das apostas *online* no programa, pois apenas 4,37% de todas as famílias beneficiárias realizaram 80% de todas as transferências.

242. Além disso, existem claras discrepâncias entre os valores transferidos e a faixa de renda das famílias analisadas.

Figura 16 – Quantidade de famílias por faixas de transferências por família


Fonte: Elaboração própria

243. Considerando as faixas de distribuição disponibilizadas pelo Bacen, uma faixa engloba o valor médio de transferência do Bolsa Família se encontra, de R\$ 600,01 a R\$ 1.000,00. No gráfico acima pode-se observar que 3.255.133 famílias realizaram apostas de até R\$ 600,00, valor inferior ao benefício médio. Porém uma grande parcela das 371.743 famílias entre R\$ 600 e R\$ 1.000,00 e mais

820.238 famílias realizaram transferências maiores que o valor do benefício médio. Ou seja cerca de 26,8% das famílias apostadoras realizaram transferências acima do valor do benefício.

244. Tomando como referência as famílias que realizaram transferências acima do valor do benefício médio, existem diversas apostas com valores exorbitantes. Por exemplo, uma única família foi responsável por transferências no valor de R\$ 2.127.831,00. Ainda existem 663 famílias responsáveis por apostas entre R\$ 100 mil até de aproximadamente R\$ 1,4 milhão de reais.

245. Esses valores não estão de acordo nem com a realidade nem dos beneficiários do Bolsa Família e nem com grande parcela da população brasileira. Essa situação alerta para a possibilidade da utilização indevida de CPFs de beneficiários do programa para não somente as apostas em plataformas *online* como para outras fraudes e práticas ilegais.

4.6 – Conclusões e proposta de encaminhamento

246. Os dados agregados disponibilizados pelo Bacen à equipe de auditoria revelaram que, em janeiro de 2025, as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) transferiram um total de R\$ 3,698 bilhões para apostas *online*.

247. No entanto, a análise desses dados mostrou uma grande variabilidade nos valores apostados, com uma pequena parcela das famílias sendo responsável pela maior parte das transferências. Além disso, foi constatado que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas, o que dobra o poder aquisitivo dessas famílias e torna mais complexa a definição da origem dos recursos utilizados para apostas.

248. Ao considerar a renda total das famílias e o retorno de 85% dos valores apostados aos ganhadores, a maioria das famílias comprometeu entre 0 e 2% de sua renda com apostas *online*, o que representa riscos baixos e médios de comprometimento de necessidades básicas, de acordo com a literatura internacional.

249. No entanto, há um elevado risco de utilização indevida de CPFs de beneficiários do PBF para fraudes e outras práticas ilegais, dado que foram encontrados valores de apostas incompatíveis com a renda dos beneficiários.

250. Portanto, embora o estudo do Bacen indique um comprometimento significativo da renda das famílias beneficiárias do PBF com apostas *online*, é necessário considerar as limitações metodológicas e a alta variabilidade dos dados para uma compreensão mais precisa do impacto dessas atividades sobre a renda das famílias beneficiárias.

251. Diante disso, convém informar aos atores envolvidos, bem como ao Congresso Nacional e outros interessados, que:

a) Em janeiro de 2025, as famílias que eram beneficiárias do Programa Bolsa Família em dezembro de 2023 transferiram um total de R\$ 3,698 bilhões para apostas online, mas uma pequena parcela das famílias foi responsável pela maior parte do volume de recursos transferidos;

b) A análise desses dados de janeiro de 2025 revelou que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas, dobrando seu poder aquisitivo e tornando mais complexa a definição da origem dos recursos utilizados para apostas;

c) Considerando a renda total das famílias e o retorno de 85% dos valores apostados aos ganhadores, 3.645.162 famílias, ou 81,97% das famílias que realizaram apostas, comprometeram entre 0 e 2% de sua renda com apostas *online* em janeiro de 2025, representando riscos baixos e médios de comprometimento de necessidades básicas, segundo a literatura internacional;

d) Considerando a renda total das famílias e o retorno de 85% dos valores apostados aos ganhadores, 801.962 famílias, ou 18,03% das famílias que realizaram apostas, comprometeram mais de 2% de sua renda com apostas *online* em janeiro de 2025, representando uma situação crítica de comprometimento de necessidades básicas, endividamento e alto risco social, segundo a literatura

internacional;

e) Há um elevado risco de utilização indevida de CPFs de beneficiários do Programa Bolsa Família para fraudes e outras práticas ilegais, dado que foram encontrados valores de apostas incompatíveis com a renda dos beneficiários e, inclusive, incompatível com a renda média da população brasileira, considerando o valor de R\$2.069,00 segundo o IBGE para 2024.

5 – AÇÕES PARA EVITAR O COMPROMETIMENTO EXCESSIVO DE RENDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF COM APOSTAS *ONLINE*

252. Este capítulo abordará as ações e posicionamentos dos dois principais ministérios envolvidos com a proteção da população vulnerável e com a regulamentação das apostas *online* – o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Fazenda, respectivamente.

253. Assim, buscou-se levantar quais ações estão sendo empreendidas por esses órgãos para evitar o comprometimento de renda excessivo dos beneficiários do Bolsa Família e garantir o atingimento dos objetivos do programa.

5.1 – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

254. O MDS, em reunião realizada em 14/3/2025, informou que, embora existam debates e decisões sobre a possível tutela dos beneficiários do PBF, não há previsão legal para tanto. O que é permitido pela legislação seria realizar processos fiscalizatórios, considerando as atribuições da Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único, por exemplo.

255. Desse modo, a maior parte das ações ligadas ao tema dos efeitos das apostas *online* sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família seria realizada pela Rede. Esta Rede foi criada por meio da Lei 14.601, de 19/6/2023, que também instituiu o Programa Bolsa Família, com o objetivo de propor medidas para melhorar a qualidade das informações e a fiscalização do Cadastro e da gestão do PBF, além de prevenir fraudes e expandir os programas sociais para aqueles que precisam, por meio da promoção de transparência e do monitoramento das políticas públicas.

256. A Rede é coordenada pelo MDS e possui representantes da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e da Secretaria Nacional de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), todas do MDS. Além desses, a Rede também é composta pela Controladoria-Geral da União (CGU), pela Advocacia-Geral da União (AGU), pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

257. Assim, o MDS informou que está realizando discussões com o Ministério da Fazenda para tratar da regulamentação do uso de recursos relacionados às apostas de modo geral, abrangendo toda a sociedade, sem vincular especificamente a população do Bolsa Família. Eventual vinculação direta implicaria altos riscos de judicialização, segundo os gestores. Além disso, a disponibilização dos CPFs dos beneficiários para empresas de apostas violaria a Lei Geral de Proteção de Dados.

258. Além disso, o MDS argumenta que procura evitar que os beneficiários sejam tratados de forma diferenciada do restante da população.

259. O MDS também destacou as campanhas de educação financeira e outras ações que estão sendo implementadas pelo próprio Ministério ou por outros órgãos da Administração Pública, com o objetivo de orientar a população sobre o uso consciente de seus recursos e de proteger a população mais vulnerável. Conforme o Ofício 206/2025/SE/RFBC (peça 34, p. 3):

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

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

- 1. Campanha Nacional de Conscientização sobre apostas e jogos de azar e seus impactos na vida dos apostadores** (Público: Classes C, D e E, com especial trilha para famílias beneficiárias de transferência de renda e benefícios sociais / crianças e adolescentes; Abrangência: TV, rádio, redes sociais, rádios comunitárias, impresso, outdoor; Ação adicional articulada com bancos públicos, para mensagens de incentivo à reflexão sobre a decisão / Mensagem no extrato e App Bolsa Família / App Cadastro Único);
- 2. Regulamentação para contenção do uso inadequado de propagandas pelas *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.**

260. O MDS destacou ainda que estados e municípios também desenvolvem suas próprias iniciativas de educação financeira. Essas campanhas são consideradas, pelos gestores, como instrumentos eficazes, especialmente porque o programa Bolsa Família apresenta um índice muito pequeno de desvio de finalidade dos benefícios. Isso seria devido, em parte, ao desenho do programa, que direciona a maioria dos benefícios às mães e os vincula às condicionalidades do programa, como presença escolar, cobertura vacinal e acompanhamento gestacional para gestantes.

261. Quanto às dificuldades enfrentadas para proteger a população vulnerável, o MDS destacou que os municípios têm papel central no sistema de assistência social, mas enfrentam desafios significativos devido às limitações orçamentárias, que geram dificuldades para atender às demandas da população vulnerável.

262. A complementação financeira do MDS para os municípios muitas vezes não é suficiente. Algumas localidades enfrentam dificuldades de acesso à população mais vulnerável ou falta de equipes suficientes para realizar atendimentos e visitas presenciais. Assim, a cobertura de atendimento ainda é limitada.

263. A ampliação das visitas *in loco* e presenciais, que poderiam melhorar o alcance da assistência social, dependeria de um orçamento mais robusto. Apesar dos avanços qualitativos nos últimos vinte anos, o orçamento atual ainda é insuficiente para atender plenamente às necessidades, e situações geradas pelas apostas *online* podem aumentar essa demanda.

264. O MDS destacou ainda que, apesar de não ter detectado alterações no sistema provocadas por apostas *online*, o desenho institucional do SUAS permite a realização de atendimentos focalizados em temas específicos, quando necessário. Exemplos como o atendimento aos venezuelanos em Pacaraima e o acolhimento de brasileiros que retornaram do Líbano, que também contou com um atendimento especializado, demonstram que o SUAS possuiria a capacidade e a flexibilidade para direcionar esforços e ações específicas em situações críticas.

265. Assim, caso as apostas *online* gerem alertas, será possível implementar ações pontuais e focais em municípios ou regiões que demandem atenção especial. Essa prática já está incorporada ao desenho institucional e tem sido aplicada em diversas situações, como em desastres e calamidades. Nessas ocasiões, tanto o Bolsa Família quanto as ações de assistência social são adaptadas para atender às emergências e realizar cadastros específicos.

266. Quanto aos riscos impostos pelas apostas *online* aos objetivos do Programa Bolsa Família, o MDS informou que o objetivo central é o combate à fome. Qualquer desvio de recursos destinados à alimentação compromete sua finalidade e coloca em risco sua eficácia, aumentando a insegurança alimentar.

267. Assim, o vício em apostas *online* pode, em tese, comprometer recursos fundamentais para a alimentação e desestruturar a dinâmica familiar. Isso pode levar ao não cumprimento das condicionalidades previstas no programa, como a falta de acompanhamento de saúde ou ausência escolar, o que pode resultar na exclusão da família do programa. Contudo, como já relatado, não existem evidências, atualmente, de que as apostas estão de fato comprometendo a segurança alimentar da população.

268. Assim, a Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único solicitou ao Ministério da Saúde um relatório sobre os efeitos do vício em jogos na saúde mental da população.

269. O MS registrou que existem evidências dos danos financeiros, educacionais, culturais, psicológicos e sociais relacionados aos jogos. Seria necessário, contudo, maior entendimento acerca dos efeitos do jogo problemático na sociedade brasileira (peça 34, p.5-8).

270. Segundo o MS, estudos internacionais apontam que 8,7% dos apostadores realizam jogos de risco e 1,41% adotam práticas de jogo problemático. A OMS também estima que 1,3% a 9,9% da população geral apresenta algum tipo de transtorno relacionado a jogos.

271. O MS também relatou que grupos vulneráveis, como os mais pobres, jovens, idosos, grupos étnicos minoritários, pessoas em situação de rua, pessoas com problemas prévios de saúde mental e de uso de substâncias são mais propensos aos efeitos negativos do jogo. Ainda, também existiriam evidências que relacionam problemas com o jogo e a violência doméstica.

272. Desse modo, o MS concluiu que programas e estratégias com amplo alcance e baseadas em evidências científicas devem ser implementados para enfrentar o problema. Também destacou a necessidade de ações conjuntas e articuladas para atender as necessidades da população brasileira.

273. Diante das manifestações do MDS, da Rede Federal e do Ministério da Saúde, observa-se que, a despeito de não existirem, atualmente, evidências de impactos significativos das apostas *online* da sociedade, há literatura internacional disponível sobre o tema que indica os problemas sociais que podem ser causados por esse mercado.

274. Os órgãos estão atuando para conhecer de modo mais abrangente e preciso os efeitos das apostas *online* na sociedade brasileira. As ações em curso, contudo, ainda são incipientes e necessitam de mais tempo para maturação e avaliação de eficiência e de impacto na sociedade.

5.2 – Ministério da Fazenda

275. Em reunião com representantes da SPA em 21/3/2025, foi informado que a Secretaria está tomando providências para desenvolver uma portaria específica para atender às exigências estabelecidas pela medida cautelar proferida pelo TCU nos autos do TC 023.126/2024-8.

276. A única solução viável para atender parcialmente às determinações do TCU e do STF seria a implementação de um sistema baseado em consultas por API (Application Programming Interface), que permitirá verificar se um beneficiário de programas sociais, como o Bolsa Família ou o BPC, está autorizado ou não a realizar apostas.

277. Por meio desse sistema, os agentes operadores de apostas realizarão consultas por API ao módulo em desenvolvimento, que, por sua vez, acessará a base da Dataprev. A resposta será um simples "sim" ou "não", indicando se o CPF consultado pertence a um beneficiário ativo de programas sociais. A portaria em elaboração reforçará que os agentes operadores estão proibidos de permitir apostas de pessoas beneficiárias de programas sociais, como o Bolsa Família e o BPC. Essa norma busca garantir o cumprimento das decisões judiciais, mesmo com as limitações técnicas que impedem o bloqueio direto de recursos.

278. A SPA informou que o sistema já está em desenvolvimento, mas carece de disponibilidade financeira. Além disso, possui limitações, visto que não é possível determinar se a origem do recurso é

do programa social ou se é de renda privada da família. Nos autos do TC 023.126/2024-8, que determinou a medida cautelar do TCU, há outras informações sobre as limitações encontradas pelos órgãos para a plena implementação das decisões do TCU e do STF.

279. Além disso, a Secretaria também atua por meio de portarias que regulamentam os procedimentos de fiscalização, monitoramento e aplicação de sanções. Entre essas regulamentações, destaca-se a Portaria SPA/MF 1.231/2024, que disciplina os deveres dos operadores de apostas *online*. Assim, a SPA verifica de forma contínua e sistemática se os agentes operadores estão seguindo as obrigações impostas pela Portaria, por meio de processos rotineiros de monitoramento e fiscalização.

280. Quanto aos controles impostos para prevenir o jogo irresponsável, a SPA informou que atualmente cada plataforma possui um algoritmo para avaliar e excluir usuários. Quanto aos usuários autoexcluídos, está desenvolvendo uma plataforma unificada para evitar que os usuários migrem de um site para outro como forma de burlar a exclusão. Essa plataforma unificada já está em fase preliminar de desenvolvimento e possui previsão de entrega no próximo trimestre.

281. Ainda, a SPA informou que o monitoramento das atividades relacionadas às apostas é realizado, em sua grande maioria, por meio do sistema de gestão de apostas chamado SIGAP. Esse sistema gerencia dados fornecidos pelos agentes operadores, que têm a obrigação de fornecer essas informações para que o monitoramento seja realizado de forma eficiente. A regulamentação exige que os agentes operadores implementem mecanismos capazes de acompanhar o comportamento individual de cada apostador e gerar alertas em casos de comportamentos anormais, como aumento repentino de número ou de valor de apostas. Após a detecção de comportamentos problemáticos, o algoritmo deve impor as consequências previstas na regulamentação, como suspensão ou até mesmo a exclusão do apostador.

282. Contudo, esse monitoramento de comportamento dos apostadores ainda está em fase inicial, tendo sido implementado plenamente apenas em janeiro de 2025. Por isso, ainda não é possível avaliar se os mecanismos implementados pelos agentes operadores estão surtindo os resultados esperados. Assim, a SPA está avaliando quais variáveis as empresas estão acompanhando e quais ações estão sendo tomadas pelos operadores ao identificar comportamentos problemáticos.

283. Apesar de já existirem registros de apostadores excluídos das plataformas, por diversos motivos, ainda é cedo para afirmar se os agentes operadores de apostas estão de fato seguindo as obrigações impostas pela regulamentação e se tais obrigações são suficientes para prevenir o jogo problemático.

284. O SPA também informou que o Ministério da Fazenda possui outras ações com foco na saúde financeira das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Citou a cooperação técnica realizada em parceria com a Febraban e o Banco Central, envolvendo o Índice de Saúde Financeira do Brasil e o programa "Meu Bolso em Dia" que abordam questões relacionadas ao superendividamento e à psicologia financeira.

285. Quanto ao público do Bolsa Família, a SPA está buscando evidências para avaliar se existem comportamentos de risco associados a esse público. Conforme explicitado no capítulo 2 deste relatório, a SPA questionou alguns pontos do relatório do Bacen, como a metodologia utilizada e a definição dos agentes operadores de apostas realizada antes da regulação do mercado.

286. Quanto aos impactos nos objetivos do Bolsa Família, a SPA informou que as ações estão alinhadas com o que já foi estabelecido nas portarias e com a lógica de acompanhamento e avaliação contínua. Deve-se observar se há, de fato, comprometimento dos recursos destinados ao programa e se os objetivos principais, como o combate à fome e a promoção da dignidade financeira, estão sendo afetados pelas apostas *online*.

287. Até o momento, A SPA destacou que não há evidências concretas de que os recursos

estejam sendo comprometidos. Assim, a SPA ponderou pela necessidade de um ciclo regulatório estruturado que envolva:

- a) **Acompanhamento:** Monitorar continuamente o uso dos recursos e o comportamento dos beneficiários no mercado regulado.
- b) **Medição de impacto:** Avaliar os efeitos das apostas e outras atividades sobre os objetivos do programa, como segurança alimentar e inclusão social.
- c) **Verificação de causas:** Identificar os fatores que podem estar influenciando o uso dos recursos e os possíveis desvios de finalidade.
- d) **Proposição de medidas:** Com base nos dados coletados e nas análises realizadas, propor ações e ajustes que garantam a eficácia do programa sem comprometer a independência financeira dos beneficiários.

288. Apenas com essa abordagem será possível a implementação de políticas públicas baseadas em evidências, que respeitem a autonomia dos beneficiários e promovam soluções justas e eficazes.

289. A Secretaria também ponderou que a situação de vulnerabilidade não pode ser avaliada apenas com base em percentuais ou valores absolutos de gasto, sendo necessário entender as consequências desses gastos ao longo do tempo. Citou, como exemplo, que o impacto financeiro pode variar dependendo do período do ano, como em janeiro, quando há despesas adicionais.

290. Por fim, a SPA argumentou que a regulamentação do mercado de apostas é muito recente, e que os dados anteriores a 1º de janeiro, data de início da regulação do mercado, não podem ser utilizados como base para prever ou orientar políticas públicas futuras.

291. Isso se deve ao fato de que, antes dessa data, a ausência de regulamentação permitia a existência de sites que não ofereciam proteção ao consumidor, com alta possibilidade de fraude e falta de limites prudenciais para os apostadores. Até o fim de 2024, os operadores não estavam sujeitos às regras de fiscalização, monitoramento e verificação que agora estão em vigor, o que permitia apostas sem restrições de valor, frequência ou tempo, o que torna qualquer análise retrospectiva inadequada para o contexto atual.

292. A partir de janeiro de 2025, com a regulamentação em vigor, essas práticas foram eliminadas, segundo os gestores, e o mercado passou a operar dentro de limites estabelecidos, garantindo maior segurança e controle. Por isso, defende que é essencial que as políticas públicas sejam baseadas em dados coletados após o início do mercado regulado, permitindo uma mensuração mais precisa dos impactos das medidas implementadas.

293. Contudo, o período de três meses de funcionamento ainda seria insuficiente para realizar análises com maiores detalhamentos. Assim, propor mudanças significativas nas normativas pode ser precipitado, sendo necessário o respeito aos ciclos regulatórios para garantir que as decisões sejam fundamentadas em evidências e que os ajustes sejam feitos de forma eficiente.

294. Assim, o Ministério da Fazenda apontou como fundamental a discussão – baseada em evidências – sobre qual é o real impacto das apostas *online* nos públicos beneficiários de programas sociais. Destacou que os dados coletados até o momento não são suficientes para sustentar conclusões definitivas, especialmente considerando o curto período de funcionamento do mercado regulado e as limitações metodológicas dos estudos anteriores.

5.3 – Conclusões e proposta de encaminhamento

295. Este capítulo abordou as ações que estão sendo tomadas pelos Ministérios para evitar o comprometimento excessivo da renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com apostas *online*.

296. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

destacou que, embora existam debates sobre a tutela dos beneficiários, não há previsão legal para tal medida. A Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único, coordenada pelo MDS, está focada em melhorar a qualidade das informações e prevenir fraudes, além de promover a transparência e o monitoramento das políticas públicas.

297. O MDS está em discussões com o Ministério da Fazenda para regulamentar o uso de recursos relacionados às apostas de modo geral, abrangendo toda a sociedade. Além disso, o MDS enfatizou a importância de campanhas de educação financeira e outras ações para orientar a população sobre o uso consciente de seus recursos e proteger os mais vulneráveis. A Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), do Ministério da Fazenda, está desenvolvendo um sistema para atender à Medida Cautelar contida nos autos do TC 023.126/2024-8.

298. Portanto, as ações em curso visam proteger as famílias beneficiárias do PBF de comprometerem excessivamente sua renda com apostas *online*, garantindo que os objetivos do programa sejam alcançados sem prejudicar a segurança financeira dessas famílias.

299. Diante disso, convém informar aos atores envolvidos, bem como ao Congresso Nacional e outros interessados, que:

a) O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, entre outros órgãos, informaram que têm ações em curso que visam proteger as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de comprometerem excessivamente sua renda com apostas *online*, através de regulamentações, campanhas educativas e sistemas de monitoramento, garantindo que os objetivos do programa sejam alcançados sem prejudicar a segurança financeira dessas famílias.

6 – CONCLUSÃO

300. A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, do Bacen, que apontou que cinco milhões de indivíduos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família teriam apostado R\$ 3 bilhões de reais em agosto de 2024, possui limitações relevantes. Assim, eventuais alterações no Programa Bolsa Família motivadas pelo conteúdo da Nota Técnica não são recomendadas nesse momento.

301. O estudo deveria ter enfatizado não apenas o impacto bruto, mas também os efeitos líquidos financeiros na análise do mercado de apostas entre os beneficiários do PBF, para não gerar interpretações enviesadas. Além disso, o estudo comparou os beneficiários do Bolsa Família com base nos registros de dezembro de 2023, enquanto os dados sobre apostas são de agosto de 2024.

302. O estudo também não apresenta comparação direta com a população geral. Essa abordagem limita a compreensão do fenômeno ao isolar um grupo específico sem oferecer um referencial mais amplo.

303. Há ainda o risco de que pagamentos destinados a outros bens ou serviços tenham sido indevidamente categorizados como apostas *online*, a partir da inclusão de empresas de outros setores, e isso não foi estimado pelo Bacen em termos de probabilidade e impacto nos resultados do estudo.

304. Também não foram consideradas as rendas autodeclaradas pelos beneficiários do programa. Assim, não é possível afirmar qual é a origem dos recursos apostados, se privados, oriundos de rendas próprias dos beneficiários, ou se do Programa Bolsa Família. Por fim, o Bacen não tratou os dados obtidos para excluir *outliers* (valores discrepantes) ou somas que ultrapassassem o benefício médio mensal de R\$ 682,16 por família (média em agosto de 2024).

305. De fato, após a análise de dados obtidos junto ao Bacen, que possibilitaram maior detalhamento dos resultados encontrados pelo Banco, mesmo com as limitações descritas no capítulo 4 e no apêndice 1 deste relatório, foi possível observar a alta variabilidade dos valores apostados.

306. Ressalta-se que foi solicitado ao Bacen a apresentação de dados referentes a janeiro de 2025, devido às mudanças regulatórias do mercado que impediram, por exemplo, a utilização de empresas intermediárias para pagamento. A partir desse mês, cada empresa de apostas *online* deve receber os valores relativos a apostas em contas ligadas ao seu próprio CNPJ.

307. Assim, verificou-se que as apostas apresentam uma distribuição de Pareto, em que 20% das famílias apostaram 80% dos valores. Além disso, foi constatado que, devido à alta dinâmica do público do Bolsa Família, a quantidade de famílias consideradas pelo Bacen, obtidas pela base de dados do Cadastro Único de dezembro de 2023, e a quantidade de famílias que estavam no programa em janeiro de 2025 são diferentes. Essa diferença é de 1.018.116 famílias (4,8%), o que pode gerar ainda mais distorções nos resultados obtidos.

308. Foi ainda demonstrado que 83,93% das famílias possuem rendas próprias autodeclaradas, o que impacta na definição do comprometimento da renda total das famílias com apostas *online*. Segundo dados do Cadastro Único, a renda própria das famílias possui valor aproximadamente igual à renda obtida por meio do Programa Bolsa Família, efetivamente dobrando a renda total.

309. Assim, considerando-se a renda total das famílias e que 85% dos valores apostados retornam aos ganhadores das apostas, conforme dados do Banco Central, estimou-se 3.645.162 famílias, ou 81,97% das famílias que realizaram apostas, comprometeram entre 0 e 2% de sua renda. Estes valores representam riscos baixos e médios de comprometimento de necessidades básicas, de endividamento e risco social.

310. Contudo, as demais 801.962 famílias, ou 18,03% das famílias que realizaram apostas, comprometeram mais de 2% de sua renda com apostas *online* em janeiro de 2025, representando uma situação crítica de comprometimento de necessidades básicas, endividamento e alto risco social, segundo a literatura internacional.

311. Por fim, destacou-se que apenas 4,37% das famílias são responsáveis por 80% das transferências e que há elevado número de apostas acima do valor médio do Bolsa Família (R\$ 673,90 em janeiro de 2025). Ainda, foram encontrados valores máximos de apostas que atingem R\$ 2 milhões de reais, o que é incompatível com a renda dos beneficiários do Programa e com a população em geral. Desse modo, há elevado risco de utilização indevida de CPFs de usuários do Programa Bolsa Família para fraudes e outras práticas ilegais.

312. Por fim, também foram coletadas informações sobre quais atividades estão sendo realizadas pelo MDS, gestor do Programa Bolsa Família, e pelo Ministério da Fazenda, principal regulador do mercado de apostas *online*, com vistas a proteger os objetivos do Programa e as famílias de situações de superendividamento.

313. Foram constatadas diversas ações de ambos os Ministérios, que envolvem desde ações regulatórias, campanhas educativas, formação de equipes de trabalho, acordos de cooperação técnica com diversos órgãos e entidades, públicas e privadas, dentre outros.

314. Conclui-se, assim, que os órgãos afeitos ao tema estão atuando dentro das suas competências para melhor compreender os impactos sociais das apostas *online* e para proteger as famílias em vulnerabilidade. Contudo, considerando-se que a plena regulação do mercado aconteceu apenas a partir de janeiro de 2025, é necessário mais tempo para o acompanhamento do comportamento dos beneficiários no mercado de apostas, para a medição do impacto das apostas sobre os objetivos do programa, para a verificação de causas e para a proposição de medidas que garantam a eficácia do programa e a independência financeira dos beneficiários.

315. Os relatórios de Levantamento, como esse, são instrumentos de fiscalização utilizados para conhecer e avaliar os riscos associados a órgãos, entidades, sistemas, projetos ou atividades governamentais, entre outros (Regimento Interno do TCU, art. 238). Assim, determinações não devem

ser proferidas no âmbito das deliberações resultantes desse tipo de processo, exceto em casos em que forem detectadas irregularidades graves e urgentes (Resolução TCU 315/2020, art. 7º, § 2º).

316. Considerando que os aspectos mais urgentes relacionados aos temas estão sendo tratados nos autos da Representação de TC 023.126/2024-8, não se fazem necessárias propostas de determinações neste processo.

317. No entanto, considerando a sensibilidade do tema, com potencial para afetar cerca de vinte milhões de famílias em situação de vulnerabilidade social que dependem dos recursos do Programa Bolsa Família.

318. Considerando ainda a grande repercussão provocada pelas informações divulgadas pela Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRI, que tem gerado debates e propostas, inclusive, de possíveis alterações na sistemática de operação do Programa Bolsa Família.

319. Entende-se oportuno propor que o acórdão que apreciar o presente relatório traga uma síntese de suas principais conclusões, de maneira a informar mais diretamente os atores envolvidos, o Congresso Nacional e toda a sociedade sobre a situação analisada.

320. Cabe registrar que solução semelhante foi adotada nos acórdãos que apreciaram os relatórios de acompanhamento do Auxílio Emergencial e outros processos apreciados durante a emergência sanitária da Covid-19 – Acórdãos 1428/2020, 1764/2020, 2282/2020, 3086/2020, 1531/2021 e 3142/2021, todos do Plenário e de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

7 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **Informar** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, ao Congresso Nacional e ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal instaurada para investigar a influência dos jogos virtuais de apostas *online* no orçamento da família brasileira (CPI das BETS), que as análises realizadas no presente levantamento permitem concluir que:

- a.1) O estudo do Bacen, consubstanciado na Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRI, apresenta limitações metodológicas, como a falta de distinção entre recursos privados dos beneficiários e recursos recebidos do Programa Bolsa Família, o que pode ter levado a uma superestimação do volume de recursos do programa direcionados às apostas;
- a.2) A alta variabilidade dos valores apostados e a ausência de tratamento dos dados para excluir *outliers* comprometem a precisão das estimativas realizadas na Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRI;
- a.3) A Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRI também ignorou que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas, o que impacta na definição do comprometimento da renda total com apostas;
- a.4) Estudos acadêmicos nacionais e internacionais indicam que, embora o comportamento de risco relacionado às apostas *online* não se restrinja a grupos de baixa renda, indivíduos em situação de vulnerabilidade social tendem a comprometer uma parcela desproporcional de sua renda com jogos, estando mais expostos às consequências adversas, o que pode aprofundar ou prolongar a situação de pobreza.
- a.5) Em janeiro de 2025, as famílias que eram beneficiárias do Programa Bolsa Família

em dezembro de 2023 transferiram um total de R\$ 3,698 bilhões para apostas *online*, mas uma pequena parcela das famílias foi responsável pela maior parte do volume de recursos transferidos;

a.6) A análise desses dados de janeiro de 2025 revelou que 83,93% das famílias beneficiárias possuem rendas próprias autodeclaradas, dobrando seu poder aquisitivo e tornando mais complexa a definição da origem dos recursos utilizados para apostas;

a.7) Considerando a renda total das famílias e o retorno de 85% dos valores apostados aos ganhadores, 3.645.162 famílias, ou 81,97% das famílias que realizaram apostas, comprometeram entre 0 e 2% de sua renda com apostas *online* em janeiro de 2025, representando riscos baixos e médios de comprometimento de necessidades básicas, segundo a literatura internacional;

a.8) Considerando a renda total das famílias e o retorno de 85% dos valores apostados aos ganhadores, 801.962 famílias, ou 18,03% das famílias que realizaram apostas, comprometeram mais de 2% de sua renda com apostas online em janeiro de 2025, representando uma situação crítica de comprometimento de necessidades básicas, endividamento e alto risco social, segundo a literatura internacional;

a.9) Há um elevado risco de utilização indevida de CPFs de beneficiários do Programa Bolsa Família para fraudes e outras práticas ilegais, dado que foram encontrados valores de apostas incompatíveis com a renda dos beneficiários e, inclusive, incompatível com a renda média da população brasileira, considerando o valor de R\$2.069,00 segundo o IBGE para 2024;

a.10) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, entre outros órgãos, informaram ter ações em curso que visam proteger as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de comprometerem excessivamente sua renda com apostas *online*, através de regulamentações, campanhas educativas e sistemas de monitoramento, garantindo que os objetivos do programa sejam alcançados sem prejudicar a segurança financeira dessas famílias.

b) **Classificar** as peças do presente processo, inclusive o relatório de levantamento e o acórdão que o apreciar, como públicos;

c) **Informar** aos órgãos abaixo listados do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada (acompanhada do relatório da Unidade Técnica) podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

c.1) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

c.2) Ministério da Fazenda;

c.3) Banco Central do Brasil;

c.4) Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal instaurada para investigar a influência dos jogos virtuais de apostas *online* no orçamento da família brasileira (CPI das BETS);

c.5) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

c.6) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);

c.7) Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e do CadÚnico.

d) **Arquivar** os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.”



É o relatório.

VOTO

Trata-se de levantamento destinado a avaliar se há evidências de comprometimento da renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com apostas on-line, bem como de verificar as ações em curso para evitar prejuízos aos objetivos do programa.

2. O tema insere-se em cenário de expansão exponencial das apostas on-line de quota fixa, conhecidas como *bets*, que se transformaram em verdadeiro “cassino de bolso” acessível a milhões de brasileiros. Esse fenômeno tem agravado o endividamento familiar, com impactos significativos na saúde e na estabilidade social¹, especialmente entre os grupos mais vulneráveis.

3. Nesse contexto, o presente trabalho é de notória relevância e oportunidade, dado o debate público suscitado por nota técnica do Banco Central do Brasil (Bacen) que estimou, para agosto de 2024, o comprometimento de R\$ 3 bilhões em apostas on-line por cerca de 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do PBF. O estudo também destacou que, entre esses apostadores, 4 milhões (70%) são chefes de família, que enviaram R\$ 2 bilhões via pix para as empresas de *bets*.

4. Em reação a essa publicação do Bacen, destaca-se a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.721 e 7.723, que impôs medidas imediatas de proteção contra o uso de recursos oriundos de programas sociais em atividades de aposta de quota fixa.

5. No âmbito do TCU, o então Ministro-Presidente, Bruno Dantas, emitiu, em 2/10/2024, comunicação da Presidência mediante a qual manifestou preocupação com o quadro estabelecido. Na ocasião, propôs ações de controle para avaliar os custos na saúde pública, o impacto socioeconômico e as medidas governamentais de prevenção a ilícitos associados.

6. Adicionalmente, o Ministério Público de Contas representou a este Tribunal (TC 023.126/2024-8) apontando indícios de ilegalidade no uso de cartões sociais para apostas on-line e defendendo a suspensão do pagamento a beneficiários apostadores. Diante dos indícios e riscos identificados naqueles autos, determinei cautelarmente, em 15/12/2024, que o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Esporte e a Caixa Econômica Federal adotassem providências imediatas para impedir apostas com recursos provenientes de programas sociais, além de outros pontos.

7. Inserido no âmbito das ações de controle adotadas por este Tribunal acerca do tema, o presente levantamento teve por escopo os dados das transferências realizadas por beneficiários do Programa Bolsa Família em todo o território nacional, com foco no volume de recursos comprometidos e nos riscos associados à segurança financeira dessa população vulnerável. Foram fiscalizados o MDS, o MF e o Bacen. Para tanto, foram examinados dados agregados e estatísticas de distribuição, complementados por estudos nacionais e internacionais e entrevistas com gestores dos órgãos envolvidos.

8. A AudBenefícios concluiu que o estudo inicial do Banco Central (Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRI), que apontou R\$ 3 bilhões em apostas por beneficiários, apresenta limitações metodológicas significativas, como a impossibilidade de distinguir a origem dos recursos (se do PBF ou de renda própria) e a falta de tratamento de valores extremos (*outliers*), que inflacionaram as estimativas de comprometimento da renda.

¹ Pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva em 2024 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 foi o “dinheiro destinado a outras coisas importantes para apostar online” e 30% que houve “prejuízos nas relações pessoais (peça 39).

9. Não obstante, em análise complementar baseada em dados mais recentes, referentes a janeiro de 2025, a unidade técnica apurou que o volume total transferido por famílias beneficiárias para as *bets* correspondeu a 27% do total do benefício pago no mês.

10. Os dados levantados pela unidade técnica apresentaram alta heterogeneidade, com 20% das famílias apostadoras concentrando 80% do valor total. Embora a maioria (81,97%) tenha comprometido até 2% de sua renda (risco baixo/médio), a significativa parcela de 18,03% (cerca de 800 mil famílias) comprometeu mais de 2%, indicando alto risco social. A constatação de transferências exorbitantes sugere ainda o uso indevido de CPFs em fraudes e lavagem de dinheiro.

11. Feita a breve contextualização, passo a apresentar a minha análise.

I

12. Conforme apontado pela unidade técnica, as fragilidades metodológicas existentes na mencionada Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, do Bacen, podem ter inflado as conclusões sobre o impacto das apostas na renda do público do Programa Bolsa Família.

13. O estudo não distinguiu os recursos provenientes do benefício em relação aos oriundos de outras fontes de renda, o que impossibilita inferir com segurança a origem do montante apostado. A nota deixou de considerar, por exemplo, informação relevante do Cadastro Único, segundo a qual 83,93% das famílias beneficiárias do PBF declararam possuir alguma renda própria. Tal dado indica que, para a maioria, o benefício representa complemento, e não a totalidade de sua renda, o que modera qualquer conclusão acerca do comprometimento da renda total com apostas. Ademais, a nota técnica não realizou o tratamento adequado de *outliers* nem comparou o comportamento dos beneficiários com o de outros segmentos populacionais.

14. Essas omissões comprometem a precisão e a contextualização dos resultados. Como consequência, a nota técnica apresenta números brutos que, embora impactantes à primeira vista, carecem de refinamentos necessários para determinar o efetivo risco de desvirtuamento dos recursos do programa.

15. Falhas dessa magnitude, aliás, expõem a baixa qualidade do trabalho apresentado pelo Banco Central. A elaboração de estudo com limitações metodológicas tão significativas, conforme apontado pela unidade técnica, gera compreensível estranheza. Causa espécie que o Bacen, órgão de reconhecida capacidade, tenha produzido nota técnica com tamanha carência de rigor analítico, gerando considerável alarme social com base em estimativas que se revelaram superestimadas e cuja natureza precária é, em certa medida, admitida pela própria instituição.

16. A própria autoridade monetária reconhece a natureza preliminar e, de certa maneira, as limitações inerentes ao estudo, indicando que os resultados se originam de um “*primeiro levantamento*” e que o Bacen necessita “*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*”.

17. Diante dessas limitações, a equipe de levantamento obteve junto ao Bacen dados mais detalhados e atualizados. Solicitaram-se informações agregadas referentes a janeiro de 2025, já sob o novo ambiente regulatório (Portaria MF 2.613/2023), as quais permitiram análise mais acurada da dimensão do problema.

18. Antes de prosseguir, anoto que a amostra utilizada pela equipe de levantamento deste Tribunal, por não se basear em informações individualizadas, impediu análises mais aprofundadas sobre o comportamento de cada apostador e o real comprometimento da renda total das famílias. Tal limitação é agravada pela defasagem temporal entre a base de beneficiários utilizada, de dezembro de 2023, e o período das transações, janeiro de 2025, o que não permite capturar a dinâmica de entrada e saída de famílias do programa.

19. Ademais, por se restringir a um único mês de referência, a abordagem oferece apenas retrato do fenômeno, característica que obsta a análise de tendências, padrões de sazonalidade e, sobretudo, a generalização dos resultados para outros períodos do ano, o que seria fundamental para avaliar a consolidação de comportamentos de risco.

20. Portanto, essas limitações metodológicas e a natureza agregada dos dados impedem estimativas com maior precisão e inferências estatísticas mais confiáveis sobre o montante total apostado ao longo do tempo ou a adequada avaliação de comportamentos de risco.

21. Mesmo consideradas tais limitações da amostra, os resultados indicam que o valor total apostado pelos beneficiários do Bolsa Família é expressivo. Em janeiro de 2025, indivíduos identificados como beneficiários do PBF (tomando-se a base de beneficiários de dezembro de 2023) transferiram aproximadamente R\$ 3,7 bilhões para contas de operadores de apostas on-line, o que corresponde a cerca de 27% do benefício total pago naquele mês.

22. Esse dado, por si só, é inquietante. A análise da distribuição expõe duas facetas preocupantes: (i) a capilaridade do fenômeno, com 21,9% das famílias (4,44 milhões) tendo contato com apostas no mês; e (ii) a forte concentração de valor, porquanto cerca de 4,4% do total de famílias foram responsáveis por 80% do montante, indicando padrão de altíssima intensidade nesse grupo.

23. Essa heterogeneidade fica evidente ao se analisar a dispersão dos valores apostados por família. Apesar de cerca de 3,25 milhões de famílias (73% das que fizeram apostas) terem transferido até R\$ 600,00 naquele mês — valor que não ultrapassa o benefício médio familiar em janeiro de 2025, de aproximadamente R\$ 674,00 —, o que se destaca é a pequena, mas numerosa, parcela de beneficiários que apresentou volumes de apostas muito elevados, destoando completamente do perfil socioeconômico esperado.

24. Verificou-se, por exemplo, que cerca de 1,2 milhão de famílias beneficiárias apostaram acima de R\$ 600,00 em janeiro de 2025. Nos estratos mais elevados, identificaram-se 663 famílias que transferiram entre R\$ 100 mil e R\$ 1,5 milhão — até o caso extremo de família que alcançou a soma de R\$ 2,127 milhões em apostas em um único mês. Esses números, além de reforçarem a magnitude e a capilaridade das apostas online por beneficiários do PBF, ressaltam a forte suspeita de uso irregular de CPFs — isto é, terceiros utilizando contas ou identidades de beneficiários do programa para realização de apostas em escala muito acima da capacidade financeira real dessas famílias —, o que pode indicar lavagem de dinheiro, ocultação de ganhos ilícitos ou outras fraudes, extrapolando a problemática do jogo responsável e ingressando no terreno da ilegalidade.

25. A unidade técnica sublinha que, para compreender o real comprometimento da renda, é necessário considerar a renda total disponível, não apenas o benefício. Como mencionado, mais de 83% dos beneficiários possuem outras fontes de renda. Em janeiro de 2025, a soma das rendas próprias declaradas (R\$ 13,73 bilhões) praticamente se igualou ao montante transferido pelo programa (R\$ 13,70 bilhões), dobrando a renda familiar disponível agregada. Com base nessa informação, a AudBenefícios estimou qual parcela da renda total as famílias apostadoras estiveram efetivamente arriscando em jogos on-line.

26. Além disso, a unidade técnica considera que boa parte do valor apostado retornaria aos jogadores na forma de prêmios. Estimativas situam esse retorno médio entre 85% (estimativa conservadora do Bacen) e 93-94% (conforme a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda).

27. Considerando a premissa mais conservadora, os cálculos apontam que 81,97% das famílias beneficiárias que apostaram (cerca de 3,645 milhões de famílias) comprometeram, em termos líquidos, até 2% de sua renda mensal total (benefício + outras rendas) com apostas dessa natureza. Embora esse modelo matemático sugira risco baixo para este grupo, ele depende de premissas não verificadas de

retorno (*payout*) e não elimina o risco de que, mesmo com valores baixos, o comportamento de jogo possa ser prejudicial ou progressivo.

28. Mais alarmante é que 18,03% das famílias apostadoras (aproximadamente 802 mil) destinaram mais de 2% de sua renda mensal a tais jogos, mesmo após descontado o efeito dos prêmios. Dentro desse grupo, parcelas significativas ultrapassaram patamares críticos de 3%, 4% e até 5% da renda comprometida. Segundo estudos da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Banco Mundial, tais níveis caracterizam situações de alto risco, com elevada probabilidade de as apostas afetarem a capacidade da família de arcar com despesas essenciais, podendo levá-la a endividamento e agravamento de vulnerabilidade social.

29. Esses números, mesmo com as ressalvas metodológicas, são preocupantes. A constatação de que centenas de milhares de famílias vulneráveis já se encontram em risco crítico, somada aos fortes indícios de fraudes milionárias, demonstra que o impacto das apostas no PBF é problema real e multifacetado.

II

30. Após a conclusão do relatório de levantamento pela unidade técnica, a Advocacia-Geral da União (AGU) informou, nos autos do TC 023.126/2024-8, fato novo relevante, qual seja, a edição da Instrução Normativa SPA/MF 22, de 30/9/2025. A norma estabelece procedimentos para que operadores de apostas on-line consultem base centralizada e verifiquem se o usuário é beneficiário do PBF ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

31. Essa solução regulatória visa cumprir, em essência, as decisões cautelares do Supremo Tribunal Federal (STF) e do TCU, porquanto impõe aos operadores a obrigação de impedir o cadastro de beneficiários desses programas sociais e de encerrar contas já existentes, com devolução dos saldos. A sistemática instituída garante a vedação da participação de beneficiários nas plataformas autorizadas, ao determinar a consulta obrigatória ao número de CPF no ato de abertura de cadastro e no primeiro login do dia, além de consultas periódicas a cada 15 dias.

32. Ou seja, a medida materializa o comando de impedir a participação em apostas com recursos de programas sociais, resguardando o desígnio assistencial do PBF e do BPC e equaciona, assim, parte dos riscos apontados por este levantamento.

33. A edição da norma soma-se a outras ações em curso informadas pelos órgãos responsáveis ao longo deste trabalho. O MDS destacou, por exemplo, ações preventivas de orientação e educação financeira voltadas às classes de menor renda (C, D e E), incluindo a elaboração de campanha nacional de conscientização sobre os riscos das apostas. A pasta pretende disseminar, por múltiplos canais (mídia tradicional, redes sociais e aplicativos oficiais), mensagens educativas que alertem para as consequências do jogo irresponsável e protejam crianças e adolescentes da exposição precoce ao risco.

34. Outra frente de atuação do ministério, em parceria com outros órgãos, concerne à regulamentação da publicidade e oferta de jogos de azar. O órgão reconhece que a atratividade das plataformas de aposta é amplificada por estratégias de marketing agressivas, muitas vezes dirigidas a públicos vulneráveis. Nesse contexto, há esforços junto ao Ministério da Fazenda, responsável pela regulação das apostas, para coibir propagandas enganosas ou abusivas, exigir advertências claras sobre riscos financeiros e proibir qualquer direcionamento explícito de publicidade a menores de idade e beneficiários de programas sociais.

35. O MDS alega, ainda, que participa de debates intersetoriais para enfrentar eventuais consequências sociais e de saúde decorrentes do jogo problemático. O transtorno do jogo, ou ludopatia, já é reconhecido como desafio de saúde pública pelo Ministério da Saúde e tende a afetar desproporcionalmente grupos vulneráveis (baixa renda, jovens, desempregados, pessoas com histórico de transtornos mentais etc.). Neste ponto, registro que o impacto das apostas de quota fixa na saúde

mental das pessoas foi objeto de outro levantamento no âmbito deste Tribunal, que culminou na prolação do Acórdão 1.173/2025-Plenário, da minha relatoria.

36. Sob o prisma da regulação do mercado de apostas, o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), tem papel central. A regulamentação, que vigora desde 1º/1/2025, impõe aos operadores deveres de prevenção ao jogo irresponsável. As plataformas devem monitorar continuamente o comportamento dos usuários, identificando padrões indicativos de compulsão, a exemplo de aumentos repentinos no volume, alta frequência e valores incompatíveis com o perfil. Nesses casos, o operador é obrigado a adotar medidas proporcionais, que podem ir desde alertas educativos ao usuário, passando por limites autoimpostos de depósito, até a suspensão ou a exclusão da conta do jogador. De acordo com a SPA, a fiscalização quanto ao efetivo cumprimento dessas medidas é realizada por meio do Sistema de Informações de Gestão de Apostas (Sigap), no qual os operadores periodicamente reportam dados agregados de apostas e incidentes de risco.

III

37. Não obstante a opinião mais branda manifestada pela unidade técnica, as constatações deste levantamento, a meu ver, expõem cenário que merece atenção imediata. Nesse sentido, as duas relevantes apurações deste levantamento — o risco social crítico para parcela de beneficiários e a forte suspeita de fraudes e uso indevido de CPFs — subsidiam a análise e as propostas de mérito que formulo nos autos da representação autuada sob o TC 023.126/2024-8, processo que também submeto à apreciação deste Colegiado na presente sessão.

38. Naqueles autos, reconheço que a edição da Instrução Normativa SPA/MF 22/2025 endereça a questão do comprometimento de renda ao determinar o bloqueio e o encerramento de cadastros de beneficiários do PBF nas plataformas de apostas, equacionando, a priori, a questão do desvio de finalidade dos recursos do programa. Adicionalmente, determino a autuação de acompanhamento para que este Tribunal verifique a atuação fiscalizatória do Ministério da Fazenda quanto ao cumprimento do novel regramento pelos agentes operadores.

39. Em relação ao segundo ponto (risco de fraude/uso de CPF), a minuta de deliberação na referida representação inclui determinação para a elaboração de plano de ação conjunto entre o MDS e o Banco Central para apurar e mitigar os casos de inclusão indevida no PBF e de utilização fraudulenta de CPFs de beneficiários por terceiros.

40. No âmbito do presente levantamento, a melhor contribuição desta Casa, portanto, consiste em dar ampla ciência dos resultados obtidos aos órgãos competentes, ao Congresso Nacional e aos cidadãos, prevenindo desinformação e subsidiando o necessário acompanhamento e aprimoramento das soluções já implementadas, notadamente a Instrução Normativa SPA/MF 22/2025, e daquelas em andamento.

41. Adicionalmente, considerando os fortes indícios de irregularidades associados aos casos de transferências de valores exorbitantes por famílias beneficiárias — valores que, conforme detalhado pela unidade técnica (itens 243-245 da peça 45), alcançam cifras milionárias e são incompatíveis com o perfil socioeconômico esperado, levantando suspeitas de uso indevido de CPFs, fraudes, lavagem de dinheiro ou ocultação de ganhos ilícitos —, entendo premente que os dados específicos relativos a essas ocorrências atípicas sejam encaminhados ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal, para que adotem as providências investigativas e sancionatórias cabíveis no âmbito de suas respectivas competências.

42. Para finalizar, registro meus elogios à AudBenefícios, cuja atuação nestes autos notabilizou-se pelo rigor metodológico e pela clareza expositiva ao tratar de questões de elevada complexidade, virtudes as quais qualificaram as conclusões técnicas e contribuíram para melhor esclarecer o real impacto das apostas on-line entre os beneficiários do Programa Bolsa Família.



Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão cuja minuta submeto a este Colegiado.

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

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2529/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 024.146/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (33.787.094/0001-40); Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (33.892.175/0001-00); Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento realizado com o objetivo de avaliar se há evidências de comprometimento da renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com apostas on-line, bem como de verificar as ações em curso para evitar prejuízos aos objetivos do programa,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. levantar o sigilo dos presentes autos, com fundamento no art. 3º, inciso I, da Resolução-TCU 249/2012;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação e do relatório de levantamento (peça 45) à Controladoria-Geral da União, à Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets, do Senado Federal, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil, ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e, por intermédio da Secretaria-Geral de Controle Externo, às unidades especializadas deste Tribunal responsáveis por ações de controle envolvendo o tema;

9.3. encaminhar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal, para a adoção das providências cabíveis no âmbito de suas respectivas competências, informações específicas extraídas deste levantamento relativas aos casos de transferências de valores exorbitantes por famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, incompatíveis com o perfil socioeconômico esperado, que levantam suspeitas de uso indevido de CPFs, fraudes, lavagem de dinheiro ou ocultação de ganhos ilícitos;

9.4. arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

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-2529-43/25-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